

La circolare di lavoro e previdenza n. 26/2025

Gestione Separata e pensione in regime internazionale: nuove indicazioni dalla circolare INPS n. 22/2025

Alessandro Barone – Consulente del lavoro

La particolare struttura normativa e composizione soggettiva della Gestione Separata ha rappresentato una sfida interpretativa per l'INPS in merito alla collocazione della Gestione stessa nell'ambito dei principi del Reg. CE 883/2004. I dubbi operativi non cessano neanche oggi, a quasi 30 anni dalla nascita della Gestione Separata, soprattutto ora che cominciano ad affacciarsi al pensionamento contribuenti che hanno versato contribuzione, in Italia, soltanto alla Gestione Separata stessa.

Premesse

Fin dalla sua istituzione, con l'[art. 2](#), comma 26, Legge 8 agosto 1995, n. 335, la Gestione Separata dell'INPS ha rappresentato un *unicum* nel mondo delle gestioni previdenziali obbligatorie. La sua particolarità deriva dal fatto che essa, a differenza delle altre gestioni previdenziali, non è nata per accogliere una specifica categoria professionale, ma come gestione "contenitore" di una serie di categorie professionali non omogenee tra di loro.

Recita la norma istitutiva:

«26. A decorrere dal 1 gennaio 1996, sono tenuti all'iscrizione presso una apposita Gestione Separata, presso l'INPS, e finalizzata all'estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, i soggetti che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'articolo 49 (ora art. 53, N.d.R.) del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, di cui al comma 2, lettera a), dell'articolo 49 (ora art. 50, comma 1, lett. c-bis), N.d.R.) del medesimo Testo Unico e gli incaricati alla vendita a domicilio di cui all'articolo 36 della Legge 11 giugno 1971, n. 426. Sono esclusi dall'obbligo i soggetti assegnatari di borse di studio, limitatamente alla relativa attività».

Prestazioni assistenziali e previdenziali

Nel corso del tempo, sono state via via aggregate in essa altre categorie professionali, le più svariate; oggi, pertanto, la Gestione Separata si configura come una gestione *omnibus*, una sorta di “contenitore previdenziale” all’interno del quale è difficile, se non impossibile, trovare un denominatore comune che accomuni i contribuenti che vi sono iscritti.

Attualmente, sono obbligati a versare la contribuzione alla Gestione Separata i seguenti soggetti:

1. lavoratori autonomi ex [art. 2222](#) c.c. con partita IVA, non esercitanti professioni regolamentate e non dotati di Cassa Professionale di categoria (c.d. scassati);
2. lavoratori autonomi occasionali che percepiscono compensi per un importo complessivo annuo superiore a 5.000 euro;
3. lavoratori parasubordinati di cui all’[art. 2](#), D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81;
4. venditori porta a porta di cui all’[art. 36](#), Legge 11 giugno 1971, n. 426;
5. prestatori di lavoro occasionale di cui all’[art. 54-bis](#), D.L. 24 aprile 2017, n. 50 (convertito con modificazioni dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96);
6. componenti degli organi di controllo e amministrazione di società ed enti pubblici e privati;
7. componenti di collegi e commissioni;
8. lavoratori autonomi e collaboratori coordinati e continuativi delle società e associazioni sportive dilettantistiche, nonché collaboratori amministrativo-gestionali delle stesse;
9. spedizionieri doganali non dipendenti;
10. titolari di assegni di ricerca e titolari di borse di studio per dottorati;
11. amministratori locali;
12. medici con contratto di formazione specialistica;
13. magistrati onorari confermati non esclusivisti.

Ma non è tutto. La GS si caratterizza per essere gestione pensionistica residuale, dove confluiscono, in via automatica e sussidiaria, tutte le figure professionali non provviste altrimenti di tutela previdenziale che assicuri i trattamenti pensionistici di quiescenza. In sostanza, una gestione residuale per tutte le figure di lavoratori autonomi non dotate di propria cassa o gestione. Corollario di tale impostazione, è che diventano assoggettabili a Gestione Separata INPS anche i redditi di soggetti che svolgono attività professionali plurime, ma delle quali una sola è assoggettata alla contribuzione ad una cassa privatizzata in virtù della sua natura. La tecnica legislativa utilizzata ha senz’altro il pregio di evitare, da una parte, il ricorso ad elencazioni di soggetti professionali specifici (elencazione poi da aggiornare nel tempo in considerazione del nascere di nuove categorie professionali e di nuovi mestieri), dall’altro di realizzare l’universalizzazione della tutela previdenziale («finalizzata all’estensione dell’assicurazione generale obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia ed i superstiti» – [art. 2](#), comma 26, Legge n. 335/1995) tramite una norma con «funzione di chiusura del

sistema stesso» ([Corte cost., sent. 22 aprile 2022, n. 104](#), par. 7.1), che si applichi ad ogni figura professionale e situazione, anche se non esplicitamente prevista.

Infine, essa è nata in tempi relativamente recenti (1996), opera esclusivamente con il sistema contributivo e prevede una serie di regole specifiche per il coordinamento e il cumulo¹ con le altre gestioni pensionistiche gestite dall'INPS.



La particolare struttura normativa e composizione soggettiva della Gestione Separata ha rappresentato da subito una sfida interpretativa per l'INPS in relazione alla collocazione della gestione stessa nell'ambito dei principi del Regolamento CE 883/2004. Di conseguenza, negli anni l'INPS è più volte dovuto intervenire, in chiave interpretativa, per fugare i dubbi che via via insorgevano negli operatori del settore, chiamati a liquidare pensioni in regime internazionale in cui fosse presente un periodo di contribuzione alla Gestione Separata.

Un'avvertenza per il lettore: nel prosieguo della presente trattazione, faremo riferimento alla totalizzazione ai fini pensionistici dell'Unione Europea; tuttavia, i medesimi principi, criteri e soluzioni sono adattabili anche nell'ambito della totalizzazione pensionistica prevista dalle convenzioni previdenziali bilaterali stipulate dall'Italia con alcuni Paesi extraeuropei, chiaramente nel rispetto delle specificità di ogni convenzione.

I principi ispiratori del Regolamento CE 883/2004 in materia di gestioni pensionistiche

Come noto, con il Regolamento CE 883/2004 (d'ora in avanti, Reg. 883), e con il conseguente Regolamento di applicazione 987/2007, in vigore dal 1° maggio 2010, si sono introdotti principi di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri della Comunità Europea (ora, Unione Europea), con il fine di agevolare e rendere effettivo il diritto di circolazione e stabilimento dei lavoratori negli Stati Membri, diritti previsti dal Trattato Istitutivo e dal Trattato di Funzionamento dell'Unione stessa.

In verità, il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale era già stato attuato con il vecchio Regolamento 1408/1971 – e con il relativo Regolamento di applicazione 574/1972 – di cui i Regolamenti successivi costituiscono semplicemente una evoluzione e razionalizzazione.

Principio basilare del Reg. 883 è che quanto in esso previsto costituisce semplicemente un sistema di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (per quanto qui di interesse, dei sistemi pensionistici) e non si sostituiscono ad essi; anzi:

¹ Il termine "cumulo" viene qui utilizzato in senso a-tecnico, non riferentesi né al cumulo ex D.Lgs. n. 184/1997 né a quello ex Legge n. 228/2012.

«è necessario rispettare le caratteristiche proprie delle legislazioni nazionali di sicurezza sociale ed elaborare unicamente un sistema di coordinamento»².

Il secondo principio basilare è posto dall'art. 5 del Regolamento: esso prevede che, laddove la legislazione di uno Stato Membro preveda la maturazione del diritto ad un determinato trattamento sociale (per quanto qui di interesse, ad un trattamento pensionistico) a seguito del verificarsi di determinate «prestazioni, redditi, fatti e avvenimenti», le prestazioni, i redditi, i fatti e gli avvenimenti «analoghi» verificatisi in uno Stato membro devono essere tenuti in considerazione nell'altro Stato Membro ai fini dell'ottenimento della prestazione sociale in questione.

Tale principio si esplica, in materia pensionistica, nell'art. 51, Reg. 883, che riportiamo integralmente, considerata la cruciale importanza che riveste nell'ambito delle pensioni in regime internazionale:

«Art. 51 – Disposizioni speciali relative alla totalizzazione dei periodi –

1. Se la legislazione di uno Stato membro subordina la concessione di talune prestazioni alla condizione che i periodi di assicurazione siano stati maturati solo in una determinata attività subordinata o autonoma o in un'occupazione soggetta ad un regime speciale applicabile ai lavoratori subordinati o autonomi, l'istituzione competente di detto Stato membro tiene conto dei periodi maturati sotto la legislazione di altri Stati membri soltanto se sono maturati sotto un regime corrispondente o, in mancanza di questo, nella stessa occupazione o, se del caso, nella stessa attività subordinata o autonoma. Se, tenuto conto dei periodi così maturati, l'interessato non soddisfa le condizioni per beneficiare di un regime speciale, questi periodi sono presi in considerazione ai fini dell'erogazione delle prestazioni del regime generale o, altrimenti, del regime applicabile agli operai o agli impiegati, a seconda dei casi, purché l'interessato sia stato iscritto a uno di tali regimi.
2. I periodi di assicurazione maturati nell'ambito di un regime speciale di uno Stato membro sono presi in considerazione ai fini dell'erogazione delle prestazioni del regime generale o, altrimenti, del regime applicabile agli operai o agli impiegati, a seconda dei casi, di un altro Stato membro, purché l'interessato sia stato iscritto a uno o più di tali regimi, anche se detti periodi sono già stati presi in considerazione in quest'ultimo Stato membro nell'ambito di un regime speciale.
3. Se la legislazione o il regime specifico di uno Stato membro subordina l'acquisizione, il mantenimento o il recupero del diritto alle prestazioni alla condizione che l'interessato sia assicurato al momento dell'avverarsi del rischio, detta condizione è considerata soddisfatta se egli è stato in precedenza assicurato sotto la legislazione o un regime specifico di tale Stato membro e, al momento dell'avverarsi del rischio, risulta assicurato sotto la legislazione di un

² Reg. 883/2004, considerando 4.

altro Stato membro per il medesimo rischio o, se ciò non fosse, se per il medesimo rischio una prestazione è dovuta ai sensi della legislazione di un altro Stato membro. Tuttavia quest'ultima condizione è ritenuta soddisfatta nei casi di cui all'articolo 57».

La totalizzazione europea ai fini pensionistici è quindi ispirata al principio della assimilabilità delle gestioni a cui un lavoratore sia stato iscritto, o in subordine all'assimilabilità della tipologia di occupazione che un lavoratore abbia svolto in 2 o più Stati Membri. Solo nel caso in cui un soggetto contribuente non riesca, in questo modo, ad accedere ad un trattamento pensionistico, i contributi versati saranno tenuti in considerazione nel regime generale o, ancora in subordine, nel regime degli operai e impiegati, a condizione che il soggetto vi sia stato iscritto. Si deve pertanto tenere presente che l'art. 51 Reg. 883 deve fare fronte all'evidente e non facile necessità di conciliare le enormi differenze dei regimi pensionistici dei vari Paesi membri europei.

La prassi INPS in materia di Gestione Separata e totalizzazione pensionistica internazionale

Da questi principi nasce la difficoltà di "incasellare" la Gestione Separata dell'INPS all'interno della totalizzazione internazionale, considerato che ad essa, come detto, sono iscritte diverse categorie professionali molto eterogenee.

In essa troviamo infatti sia lavoratori autonomi, con partita IVA e non, che diverse categorie non computabili né tra i lavoratori dipendenti né tra quelli autonomi, quali i prestatori di lavoro occasionale accessorio e i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società.

Come totalizzare quindi la contribuzione versata alla Gestione Separata?

Già nei primi anni successivi al 1996 sono emerse tali difficoltà.

Con [messaggio n. 71/2003](#)³, l'INPS riscontra le segnalazioni provenienti da istituti competenti di altri paesi, segnalazioni riguardanti l'emissione da parte italiana di Modelli E 205 I non riportanti i periodi di iscrizione alla Gestione Separata. Con tale messaggio, l'INPS invita le proprie sedi ad includere i periodi di contribuzione Gestione Separata nei Mod. E 205, perché:

«i periodi maturati in Italia nella gestione separata per i parasubordinati possono essere computati per il diritto alla pensione a carico del regime generale degli ordinamenti pensionistici degli altri Stati che applicano la normativa internazionale».

Successivamente, con messaggio n. 4156/2008⁴ l'Istituto, sollecitato dalle numerose richieste di chiarimenti provenienti dalle sedi territoriali (a conferma delle difficoltà interpretative di cui già si è

³ Il messaggio citato è stato emanato in vigore del precedente Regolamento 1408/1971, il quale tuttavia, come già detto, era basato sugli stessi principi del Reg. 883/2004 (si veda in particolare l'art. 45). Pertanto, il contenuto del messaggio è da considerarsi ancora attuale.

⁴ Il messaggio citato è stato emanato in vigore del precedente Regolamento 1408/1971, il quale tuttavia, come già detto, era basato sugli stessi principi del Reg. 883/2004 (si veda in particolare l'art. 45). Pertanto, il contenuto del messaggio è da considerarsi ancora attuale.

detto), è tornato sull'argomento in maniera più diffusa e dettagliata.



L'INPS, preliminarmente, ribadisce che l'utilizzo di contribuzione estera in totalizzazione con la Gestione Separata non può prescindere dall'osservanza delle regole che governano la Gestione Separata stessa; pertanto, come già per la contribuzione italiana versata all'AGO e alle gestioni sostitutive ed esclusive, anche la contribuzione estera può essere totalizzata ai fini del perfezionamento dei requisiti per il computo in Gestione Separata (almeno 15 anni di contribuzione complessiva, di cui almeno 5 in quota contributiva).

Per quanto riguarda, invece, il perfezionamento dei requisiti per il diritto a pensione nella gestione separata (non in computo), l'INPS afferma che la contribuzione versata in altri Stati Membri dell'Unione Europea può essere utilizzata in totalizzazione con quella versata alla Gestione Separata ai sensi dell'art. 45, comma 1, del Regolamento 1408/1971, e non vada invece applicato, in questo caso, il comma 2, dello stesso articolo, proprio perché la particolare composizione omogenea della gestione stessa impedirebbe del tutto il diritto alla totalizzazione internazionale se si dovessero applicare i criteri del comma 2 (ovvero, la totalizzazione tra gestioni "omogenee").

L'INPS si sofferma poi sulla pensione supplementare. Come noto, la pensione supplementare è il trattamento ottenibile dalla Gestione Separata, in assenza di perfezionamento del diritto autonomo e in presenza di trattamento pensionistico liquidato a carico di altra gestione od ente pensionistico obbligatorio per legge. A tal riguardo, l'INPS afferma l'impossibilità di ottenere una pensione supplementare dalla Gestione Separata in presenza di un trattamento pensionistico a carico di ente estero.

Infine, riguardo alla possibilità degli enti esteri di totalizzare i periodi di contribuzione versata alla Gestione Separata italiana, l'INPS conferma la possibilità, ai sensi del comma 1, del già citato art. 45, Regolamento 1408/1971, che tali enti procedano alla totalizzazione con i contributi versati dal soggetto in tali stati, anche se, di per sé, secondo la normativa italiana la contribuzione alla Gestione Separata non è di per sé utilizzabile per il perfezionamento dei requisiti in altra gestione obbligatoria per legge.

Come già più volte specificato, l'entrata in vigore del nuovo Regolamento 883/2004 (1° maggio 2010) non ha cambiato i principi fondamentali della totalizzazione europea; pertanto, al par. 4, lett. d), della [circolare n. 88/2010](#) (di commento al nuovo Regolamento), l'INPS conferma quanto già espresso nei documenti di prassi precedenti.

La nuova circolare 23 gennaio 2025, n. 22

Nonostante siano trascorsi quasi 30 anni dalla nascita della Gestione Separata dell'INPS, il coordinamento della particolare normativa che la regola con i principi del Reg. 883/2004 non cessa di suscitare dubbi interpretativi.

L'Istituto ha pertanto sentito l'esigenza di emanare una nuova circolare, la [n. 22/2025](#), riguardante in particolare l'utilizzo della totalizzazione europea per coloro che in Italia vantano contribuzione alla sola Gestione Separata, e che pertanto sono naturalmente dei c.d. contributivi puri.



Richiamati ancora una volta i principi che ispirano la normativa europea sulla totalizzazione europea, che coordina ma non sostituisce le normative nazionali, e precisato che «gli Stati membri restano tuttavia competenti [...] per determinare le altre condizioni richieste dalla loro legislazione per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale [...]»⁵, l'INPS ribadisce pertanto che la contribuzione estera, se maturata in periodi precedenti al 1° gennaio 1996, trasformerà il contribuente in un soggetto misto o retributivo puro, a secondo del fatto che i suddetti contributi esteri siano più o meno superiori a 18 anni, e che la pensione italiana potrà generarsi soltanto tramite l'istituto del computo in Gestione Separata.

Qualora, invece, i contributi esteri si pongano soltanto in periodi posteriori al 1° gennaio 1996, essi potranno essere totalizzati con la contribuzione della Gestione Separata ai fini dell'ottenimento di una pensione secondo i regimi propri dei c.d. contributivi puri:

- pensione anticipata contributiva a 64 anni, con 20 anni di contribuzione accreditata;
- pensione di vecchiaia a 71 anni con almeno 5 anni di contribuzione accreditata.

Nel caso della pensione anticipata, dovrà verificarsi anche il raggiungimento dell'importo soglia, che potrà conseguirsi anche considerando le quote di pensione estera.



Qualora, infine, il soggetto contribuente abbia contribuzione accreditata, oltre che alla Gestione Separata, anche ad altre gestioni/enti previdenziali obbligatori, la contribuzione estera *pre-1996* potrà essere valorizzata tramite gli strumenti di coordinamento previsti dalla legislazione italiana, ovvero:

- computo in Gestione Separata ([art. 3](#), D.M. 2 maggio 1996, n. 282);
- cumulo per contributivi puri ([art. 1](#), D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 184);
- totalizzazione (D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 42);
- cumulo gratuito (Legge 24 dicembre 2012, n. 228).

⁵ Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, Decisione n. H6 del 16 dicembre 2010.