

In questo numero:

Personale

- 1** Lo sblocco del trattamento accessorio
- 8** Le Entrate escludono la deduzione dell'Inail dall'imponibile Irap
- 10** Il congedo per cure degli invalidi: la trattenuta per malattia

Studio giallo s.r.l
società tra professionisti

via spinelli, 6/F 46047 porto mantovano (mn)
tel. 0376 392641-398174 fax 0376 396787
c.f. e p.iva 02025210200
mail: segreteria@ilpersonalepa.it
www.ilpersonalepa.it

Personale

Lo sblocco del trattamento accessorio

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

La conversione in Legge del Decreto PA (D.L. 25/2025) porta una novità inattesa: lo sblocco del trattamento accessorio del personale di comuni, province e regioni. Come troppo spesso accade la norma risulta quantomeno criptica e deve essere coordinata con gli altri vincoli normativi previsti per le spese di personale. Ne deriva che probabilmente i “potenziali” benefici, decisamente alti, potrebbero essere significativamente ridimensionati.

Il testo della norma

Nelle fasi finali della conversione in Legge del D.L. 25/2025 è stato approvato un emendamento che, di fatto, sblocca il limite al trattamento accessorio del 2016.

Si riporta il testo non ancora pubblicato il Gazzetta Ufficiale:

“1-bis. A decorrere dall’anno 2025, al fine di armonizzare il trattamento accessorio del personale dipendente, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, nel rispetto di quanto previsto dall’articolo 33, commi 1, 1-bis e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, e dell’equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall’organo di revisione, possono incrementare, in deroga al limite di cui all’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, il Fondo risorse decentrate destinato al personale in servizio, sino al conseguimento di una incidenza non superiore al 48 per cento delle somme destinate alla componente stabile del predetto fondo, maggiorate degli importi relativi alla remunerazione degli incarichi di posizione organizzativa, sulla spesa complessivamente sostenuta nell’anno 2023 per gli stipendi tabellari delle aree professionali. Ai fini del controllo della spesa di cui al Titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le predette amministrazioni indicano, in sede di rilevazione dei dati del Conto annuale, la maggiore spesa sostenuta derivante dall’incremento delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, e la misura del rapporto percentuale conseguito in attuazione di quanto previsto dal presente comma. In caso di mancata rilevazione in sede di Conto annuale dei dati previsti dal precedente periodo fino alla regolarizzazione di tale adempimento, è indisponibile per la contrattazione integrativa un importo pari al 25 per cento delle risorse incrementali”.

La decorrenza

La norma trova applicazione dall’anno 2025 e quindi potrà interessare i fondi costituiti da tale annualità.

Non potrà essere applicati ai fondi 2024 non ancora costituiti.

La finalità

L'obiettivo del legislatore è sicuramente nobile in quanto è volta ad "armonizzare il trattamento accessorio del personale dipendente". Nel silenzio della norma sembra che la "armonizzazione" debba avvenire nei confronti dei dipendenti degli altri comparti i quali storicamente possono godere di un fondo per la contrattazione decentrata più generoso.

L'ambito soggettivo

Dal punto di vista soggettivo la "deroga" al limite del trattamento accessorio è destinata ai seguenti soggetti:

- regioni;
- città metropolitane;
- province;
- comuni.

Il perimetro delineato è coerente con il richiamo all'articolo 33, commi 1, 1-bis e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 che regola le capacità assunzionali di questi soggetti oltre ad introdurre la possibilità di superare il tetto dell'accessorio 2016 a seguito dell'aumento di personale in servizio rispetto al 2018.

Tutti gli altri soggetti appartenenti al comparto Funzioni Locali dovrebbero rimanerne esclusi. Si pensi alle Unioni di Comuni, alle Comunità Montane, ai Consorzi, alle ex Ipa o alle Asp.

Forse per questi ultimi non è necessaria l'armonizzazione del trattamento accessorio? Questa situazione creerà un potenziale fuga delle risorse migliori dagli enti esclusi verso quello più "fortunati".

Il meccanismo di calcolo per la deroga al trattamento accessorio

Per meglio comprendere l'algoritmo di calcolo si ripropone il testo dell'emendamento in forma semplificata, ovvero togliendo i richiami alle altre norme:

"(...) le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni (...) possono incrementare (...) il Fondo risorse decentrate (...) sino al conseguimento di una incidenza non superiore al 48 per cento delle somme destinate alla componente stabile del predetto fondo, maggiorate degli importi relativi alla remunerazione degli incarichi di posizione organizzativa, sulla spesa complessivamente sostenuta nell'anno 2023 per gli stipendi tabellari delle aree professionali".

L'incremento del fondo risulta in "in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75" il quale prevede che il trattamento accessorio non può superare quello previsto per l'anno 2016.

Il nuovo vincolo è dato dal rapporto tra le risorse stabili del fondo, aumentate del fondo per le Elevate Qualificazioni, relative all'annualità interessata e gli stipendi tabellari del 2023. Sarà possibile incrementare il fondo fino a quando questo rapporto non superi il 48%. Le nuove risorse risulteranno escluse dal tetto del trattamento accessorio del 2016.

Dal punto di vista matematico il vincolo è quantificato secondo la seguente formula:

$$\frac{\text{Stabili} + \text{Risorse EQ}}{\text{Tabellari 2023}} \leq 48\%$$

La stessa può essere riformulata nel modo seguente:

$$\text{Stabili} + \text{Risorse EQ} \leq \text{Tabellari 2023} \times 48\%$$

ovvero si potrà incrementare il fondo per le risorse decentrate fino a quando la somma delle risorse stabili, aumentate di quelle destinate alle Elevate Qualificazioni, non raggiungerà il 48% degli stipendi tabellari del 2023.

L'algoritmo di calcolo prevede due variabili, il fondo stabile e le risorse destinate alle E.Q., atteso che il 48% del tabellare è un dato oggettivo non modificabile.

Considerando che le risorse per le E.Q. non rientrano nel fondo per le risorse decentrate ne dovrebbe derivare che l'unica variabile che può portare l'algoritmo al 48% è rappresentato dalle risorse stabili.

Sviluppando ulteriormente l'algoritmo si arriva alla conclusione che le stabili non potranno superare il 48% del tabellare 2023 al netto delle risorse destinate alle E.Q.:

$$\text{Stabili} \leq \text{Tabellari 2023} \times 48\% - \text{Risorse EQ}$$

Le risorse stabili complessive saranno pari a quelle derivanti dalle regole contrattuali aumentate di quelle messe a disposizione dal D.L. 25/2025.

$$\text{Stabili} = \text{Stabili da CCNL} + \text{Stabili da D.L. 25/2025}$$

Ne consegue che l'aumento massimo potrà essere quantificato con il seguente calcolo:

$$\text{Stabili da D.L. 25/2025} \leq \text{Tabellare 2023} \times 48\% - \text{Risorse EQ} - \text{Stabili da CCNL}$$

Applicando il meccanismo al caso reale di un piccolo comune di 12 dipendenti si ottengono i seguenti dati:

- stabili da Ccnl:	42.000,00
- risorse EQ:	28.000,00
- stipendi 2023	250.000,00

$$\text{stabili da D.L.} \leq 50.000 \text{ ovvero } (250.000 \times 48\% - 28.000 - 42.000)$$

Nel caso analizzato si arriva al raddoppio delle risorse stabili, con un aumento pro capite che supera i 300 euro al mese.

Questi dati risultano in linea con la media nazionale.

Come si aumenta il fondo

Il decreto consente l'aumento delle risorse stabili seppure il contratto non preveda alcuna disposizione in tal senso. Il CCNL prevede la possibilità di incrementare il fondo in forza di specifiche previsioni normative ma questo attiene esclusivamente alle risorse variabili.

In questo caso l'incremento delle risorse stabili non potrà che avvenire richiamando la stessa norma di Legge. Si verrebbe a creare una crepa nel principio dettato dall'art. 2, comma 3, del D.Lgs. 165/2001 che riserva alla contrattazione collettiva la definizione dei trattamenti economici.

Gli altri limiti da rispettare

La possibilità di incrementare il fondo, in deroga alle disposizioni sul limite del trattamento accessorio, deve essere effettuata nel rispetto di due vincoli:

- quanto previsto dall'articolo 33, commi 1, 1-bis e 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58;
- l'equilibrio pluriennale di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Seppure non espressamente richiamato dalla norma con ogni probabilità l'incremento del fondo rientrerà nel limite della spesa storica di personale prevista dall'art. 1, commi 557 e 562, della L. 296/2006 (spesa media del triennio 2011/2013, ovvero del 2008 per le amministrazioni fuori dal Patto).

L'art 33 del D.L. 34/2019 fissa due valori soglia ai fini della definizione delle capacità assunzionali. Il valore soglia è definito da rapporto tra le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi, e le entrate corrente degli ultimi tre rendiconti approvati, al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione.

Gli enti che si collocano al di sotto del primo valore soglia possono procedere ad assunzioni di personale secondo i parametri definiti in relazione alla dimensione dell'ente. Il nuovo incremento del fondo si riverbera sulla spesa di personale che a sua volta incide sulla determinazione del valore soglia.

Ne derivano almeno due conseguenze. In primo luogo l'aumento del fondo non potrà comportare il superamento del valore soglia. Inoltre, di fatto, la deroga dal limite al trattamento accessorio andrà ad assorbire capacità assunzionali.

Gli enti che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non potranno incrementare il valore del predetto rapporto rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. In questo caso sembra difficile poter inserire ulteriori risorse nella parte stabile del fondo. A livello puramente matematico, a parità di condizioni, questo potrebbe avvenire solo a seguito di cessazioni che non venissero sostituite nel medio lungo periodo. In ogni caso, sarà difficile attivare politiche espansive in quanto il rischio di un aumento del valore soglia è difficilmente gestibile.

A decorrere dal 2025 gli enti che registrano un rapporto superiore al secondo valore soglia applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia. In questi risulterà improbabile la possibilità di applicare questa deroga al trattamento accessorio.

In merito all'equilibrio pluriennale di bilancio, che dovrà essere asseverato dall'organo di revisione, si deve tenere in considerazione che l'incremento del fondo deve essere finanziato con risorse proprie e non ci saranno trasferimenti dello Stato.

Il combinato disposto di tutti questi vincoli (finanziario, valore soglia e spesa storica) andrà a comprimere in modo significativo le ampie possibilità messe in campo dal D.L. 25/2025 secondo l'algoritmo descritto.

Le risorse variabili

Un impianto normativo di questo tipo potrebbe far pensare ad un meccanismo di incremento del fondo che faccia leva sulle risorse variabili piuttosto che sulle stabili. In questo caso si potrebbero valutare annualmente sia la compatibilità finanziaria che il rispetto dei diversi vincoli sulle spese di personale. Tuttavia, questa conclusione non sembra supportata dal dettato normativo. Solo l'incremento delle stabili può far aumentare il rapporto fino a portarlo al 48%. Un intervento sulle variabili non modificherebbe il rapporto.

Sempre in questa direzione, la norma prevede che i revisori debbano asseverare "l'equilibrio pluriennale" del bilancio. Ne consegue che si tratta di una scelta a regime da verificare a livello pluriennale e non annuale come prevederebbe un intervento sulle variabili.

Gli adempimenti e gli aspetti sanzionatori

La norma prevede l'obbligo di comunicare nel conto annuale l'incremento previsto dal D.L. 25/2025 specificando "la misura del rapporto percentuale conseguito". In assenza verrà bloccato il 25% dell'incremento fino alla regolarizzazione.

I molti problemi interpretativi aperti

La complessità della disposizione evidenzia numerosi problemi interpretativi.

La lettera della norma sembrerebbe portare alla conclusione che l'aumento messo a disposizione dal D.L. 25/2025 non potrà che concentrarsi sulle risorse stabili. Questo comporta che la valutazione dei diversi vincoli normativi dovrà essere effettuata una tantum. E cosa succede se negli anni successivi, al mutare degli altri parametri, si dovessero sfiorare i diversi tetti sul personale? Parallelamente potrebbe succedere che nel 2025 fosse ammissibile l'incremento solo per una parte del limite complessivo, con la possibilità di recuperare negli anni successivi. Ma questo meccanismo potrà valere solo in aumento in quanto le stabili non possono essere diminuite senza rischiare un disequilibrio del fondo.

Inoltre, l'incremento delle stabili porterebbe alla conseguenza, inspiegabile, che il beneficio non potrebbe andare a favore delle E.Q.. Tuttavia, indirettamente, si potrebbe arrivare anche a questo risultato qualora nel 2016 il fondo avesse previsto delle risorse variabili. In questo caso l'aumento delle stabili potrebbe vedere una riduzione, anche parziale, delle variabili a favore delle E.Q.. Al contrario, in assenza di variabili non si potrebbe arrivare a questo risultato.

L'algoritmo di calcolo fa un generico riferimento alle risorse stabili del fondo senza specificare se debbano essere considerate solo quelle soggette al limite del 2016 ovvero se vadano sommate anche quelle escluse.

Un ulteriore problema attiene al perimetro interpretativo relativo alla definizione di "stipendi tabellari delle aree professionali" dell'anno 2023. Sembrerebbe fare riferimento al c.d. "tabellare iniziale" previsto per le aree professionali a seguito dell'applicazione del nuovo ordinamento professionale introdotto CCNL 16/11/2022; rimarrebbero quindi esclusi sia i differenziali stipendiali storici (corrispondenti alle vecchie progressioni orizzontali) sia i nuovi differenziali stipendiali introdotti dallo stesso CCNL.

Tuttavia, il nuovo ordinamento trova applicazione dal mese di aprile 2023 in quanto nei primi tre mesi dell'anno si applicavano le vecchie categorie. In questo caso rimane incerto se si debbano considerare solo il tabellare iniziale o anche le progressioni orizzontali, atteso che in passato erano comprese nel tabellare.

Si deve inoltre chiarire se, nella nozione di tabellare, vada considerata anche la 13' mensilità.

Sempre in tema di stipendi tabellari il decreto fa riferimento alla "spesa complessivamente sostenuta nell'anno 2023". Ne dovrebbe derivare che le assenze 2023 con retribuzione ridotta (maternità, comporta, aspettativa, congedo per handicap, ecc.) dovrebbero determinare una riduzione della base di calcolo.

La lettera della norma fa riferimento agli "importi relativi alla remunerazione degli incarichi di posizione organizzativa". La locuzione risulta quantomeno impropria atteso che con il CCNL 16/11/2022 le posizioni organizzative sono state soppresse a favore dagli incarichi di Elevate Qualificazione. Con ogni probabilità si tratta un mero problema lessicale.

Una questione decisamente più rilevante attiene alla corretta quantificazione degli "importi relativi alla remunerazione degli incarichi di posizione organizzativa". Quali somme vanno considerate? Quelle stanziare a bilancio di previsione ovvero quelle indicate nel rendiconto? Ovvero, ancora, l'importo teorico derivante dalla pesatura delle posizioni organizzative e della retribuzione di risultato stabilita dall'ente? Spesso queste somme differiscono in quanto si possono verificare delle posizioni vacanti nel corso dell'anno.

Atteso che l'aumento dovrebbe coinvolgere le risorse stabili ne dovrebbe derivare che si potranno destinare ad aumenti stabili come, ad esempio, le progressioni orizzontali all'interno delle aree. In questo caso non si capirebbe come applicare la sanzione che prevede l'indisponibilità del 25% delle risorse in caso di mancata indicazione nel conto annuale. Le risorse stabili hanno per sua natura utilizzi non comprimibili. L'unica soluzione sarebbe il vincolo del 25% alla performance.

E la dirigenza? E i segretari?

In prima lettura, seppure manchi una esplicita indicazione, la dirigenza sembrerebbe esclusa. Dalla norma si possono evincere due elementi utili:

- "il Fondo risorse decentrate destinato al personale in servizio";

- “gli stipendi tabellari delle aree professionali”.

L'utilizzo del singolare, “il Fondo”, fa pensare che il legislatore si riferisca solo al comparto. In realtà, negli enti con dirigenza, ci sono due fondi: uno per i dirigenti ed uno per il restante personale.

Un secondo elemento che farebbe pensare al comparto attiene al richiamo dei tabellari delle aree professionali che sembrerebbero escludere la dirigenza per la quale non sono previste “aree” al plurale.

Il richiamo alle risorse stabili non aiuta a dirimere la questione atteso che il conto annuale del personale della dirigenza (Tab. 15 – Macrocategoria Dirigenti) prevede la distinzione tra stabili e variabili.

Nulla fa pensare che vi sia un intervento diretto ai segretari.

Per altro verso, come per gli incarichi di E.Q., l'eventuale riduzione delle risorse variabili previste nel 2016 potrebbe andare, indirettamente, anche a beneficio dei dirigenti e dei segretari.

Attendiamo la circolare della RGS

Il Ministro ha già dichiarato che le istruzioni operative saranno fornite a breve dalla RGS. Per ora non resta che attendere cercando di capire quali sono i parametri di ciascun ente e in quali spazi finanziari, di valore soglia e di spesa storica ci si potrà muovere.

Personale

Le Entrate escludono la deduzione dell'Inail dall'imponibile Irap

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Si analizza l'interpello n. 907-182/2025 della Direzione Regionale del Veneto dell'Agenzia delle Entrate, avente ad oggetto la deducibilità dei premi INAIL ai fini IRAP nell'ambito del metodo retributivo previsto dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 446/1997. L'istanza trae origine dall'ambiguità interpretativa determinata dalla riformulazione dell'art. 11, comma 1, lett. a), n. 1, a seguito della modifica introdotta dall'art. 10 del D.L. n. 73/2022, che limita espressamente la deducibilità ai lavoratori diversi da quelli a tempo indeterminato. L'Agenzia delle Entrate conferma il proprio orientamento restrittivo, escludendo la deducibilità per i soggetti che applicano il metodo retributivo, in forza di un'interpretazione logico-sistematica fondata sul principio del divieto di doppia deduzione. Si approfondisce altresì il contrasto tra l'interpretazione dell'Amministrazione finanziaria e gli indirizzi giurisprudenziali della Corte di Cassazione che ha riconosciuto natura precettiva autonoma alla disposizione, prescindente dal metodo di determinazione della base imponibile.

Il quadro normativo di riferimento

L'IRAP è disciplinata dal D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, il quale prevede, all'art. 10-bis, ordinariamente un criterio di determinazione della base imponibile per le Amministrazioni Pubbliche fondato sulle retribuzioni erogate al personale dipendente. Lo stesso articolo consente di optare per il metodo analitico-commerciale per i dipendenti occupati in attività rilevanti ai fini Iva.

Ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. a), n. 1, come modificato dall'art. 10, comma 1, lett. a), del D.L. 21 giugno 2022, n. 73, sono deducibili, tra gli altri, i premi INAIL relativi a soggetti diversi dai lavoratori a tempo indeterminato. La norma prevede che "Nella determinazione della base imponibile: a) sono ammessi in deduzione: 1) in relazione a soggetti diversi dai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, i contributi per le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni sul lavoro". L'attuale testo normativo decorre dal 22/06/2022.

Fino al 21/06/2022 la norma risultava decisamente più ampia in quanto prevedeva che "nella determinazione della base imponibile: a) sono ammessi in deduzione: 1) i contributi per le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni sul lavoro".

Il tema della deducibilità dei contributi Inail dalla base imponibile Irap anche con il sistema retributivo risulterebbe molto più circoscritto a seguito delle modifiche apportate dal D.L. 73/2022.

Tale previsione ha sollevato dubbi interpretativi circa la sua applicabilità al metodo retributivo, proprio delle Pubbliche Amministrazioni anche alla luce delle divergenze tra l'Agenzia delle Entrate e la Cassazione.

Il caso esaminato: l'interpello dell'ente pubblico

L'ente istante, soggetto all'IRAP con metodo retributivo, ha sollevato la questione relativa alla possibilità di dedurre i premi INAIL relativi ai lavoratori a tempo indeterminato, alla luce della recente novella normativa.

L'argomentazione dell'ente si fonda su una lettura sistematica della disposizione, nonché su un orientamento giurisprudenziale favorevole a una interpretazione sostanzialistica e conforme a Costituzione della deducibilità, ancorata all'effettivo concorso del costo alla formazione della base imponibile.

Sull'argomento la Corte di Cassazione è intervenuta più volte. Da ultimo con la Sentenza n. 35642/2023 ha riconosciuto "alla disposizione un valore precettivo che «prescinde integralmente dal metodo di determinazione della base imponibile [...] essendo attribuita alla discrezionalità del legislatore la scelta di ritenerlo rilevante con riferimento al fondamento d'imposta, e non anche che esso concorra in positivo alla determinazione della base imponibile, di modo che la deduzione abbia a comportare solo un azzeramento della sua incidenza sul calcolo dell'imposta» (così, espressamente, la citata Cass. n. 11021/2019)". Il principio enunciato si colloca in un solco consolidato della giurisprudenza (tra le altre Cass. 11021/2019, 33043/2019, 11021/2019, 29867/2017, 15036-15037/2017).

Le motivazioni dell'Agenzia delle Entrate

L'Agenzia, confermando il proprio contrasto con l'orientamento giurisprudenziale, sottolinea che la base imponibile determinata ai sensi dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 446/1997 non include i premi INAIL.

La disposizione di cui all'art. 11, comma 1, lett. a), n. 1, è destinata esclusivamente ai soggetti che adottano il metodo analitico.

L'Agenzia richiama il principio, ribadito anche dalla giurisprudenza, secondo cui non è ammissibile la deduzione di costi non previamente inclusi nella base imponibile. In tal senso richiama l'inammissibile "doppia deduzione", sancita dalla Suprema Corte seppure in un diverso contesto, secondo cui "sono deducibili le spese di ristrutturazione di immobile sottoposto a vincolo ai sensi della L. n. 1089 del 1939 solo se le stesse non siano già state portate in deduzione quali quote di ammortamento di beni strumentali all'esercizio dell'impresa, non essendo conforme a canoni costituzionali di capacità contributiva e di eguaglianza una plurima deduzione di uno stesso onere" (Cass. civ., sez. trib., 24 aprile 2018, n. 10187).

Conclusioni

L'interpello in esame conferma un'impostazione restrittiva dell'Agenzia delle Entrate. Alla luce dei contrasti giurisprudenziali e dei principi costituzionali coinvolti, appare auspicabile un intervento chiarificatore del legislatore.

Personale

Il congedo per cure degli invalidi: la trattenuta per malattia

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Il commento analizza la disciplina del trattamento economico applicabile al congedo straordinario per cure fruito in modalità frazionata dai lavoratori invalidi civili, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119. Attraverso l'interpretazione fornita dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ai fini della decurtazione economica prevista per le assenze per malattia le cure per invalidi si considerano un unico evento morboso per ogni anno. Per cui dopo i primi 10 giorni, anche non consecutivi, non si effettua più la trattenuta per malattia.

Il quadro normativo

L'articolo 7 del decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119, rubricato "Congedo per cure per i lavoratori mutilati e invalidi civili", prevede che "1. (...) i lavoratori mutilati e invalidi civili cui sia stata riconosciuta una riduzione della capacità lavorativa superiore al cinquanta per cento possono fruire ogni anno, anche in maniera frazionata, di un congedo per cure per un periodo non superiore a trenta giorni. 2. Il congedo di cui al comma 1 è accordato dal datore di lavoro a seguito di domanda del dipendente interessato accompagnata dalla richiesta del medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale o appartenente ad una struttura sanitaria pubblica dalla quale risulti la necessità della cura in relazione all'infermità invalidante riconosciuta. 3. Durante il periodo di congedo, non rientrando nel periodo di comportamento, il dipendente ha diritto a percepire il trattamento calcolato secondo il regime economico delle assenze per malattia. Il lavoratore è tenuto a documentare in maniera idonea l'avvenuta sottoposizione alle cure. In caso di lavoratore sottoposto a trattamenti terapeutici continuativi, a giustificazione dell'assenza può essere prodotta anche attestazione cumulativa"

La norma introduce una specifica forma di congedo a favore dei dipendenti cui sia stata riconosciuta una riduzione della capacità lavorativa superiore al cinquanta per cento con la possibilità di fruire annualmente, anche in maniera non continuativa, di un periodo di congedo per cure non eccedente i trenta giorni, subordinato alla presentazione di idonea richiesta medica attestante la necessità delle cure in relazione all'infermità invalidante riconosciuta.

Durante il periodo di congedo, il dipendente ha diritto a percepire il trattamento economico previsto per le assenze per malattia, specificando che tale periodo non è computabile ai fini del periodo di comportamento. Tale rinvio al regime economico delle assenze per malattia comporta, per il personale del comparto Funzioni Locali, l'applicazione delle decurtazioni previste dall'articolo 48 del CCNL 16/11/2022, in linea con quanto disposto dall'articolo 71, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (c.d. trattenuta Bunetta da effettuare nei primi 10 giorni di malattia).

L'interpretazione della Funzione Pubblica

La possibilità di fruire del congedo per cure in modalità frazionata ha sollevato interrogativi in merito alla corretta applicazione del regime economico, in particolare con riferimento alla reiterazione delle decurtazioni economiche in caso di più periodi di assenza nell'arco dell'anno.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha fornito un'interpretazione chiarificatrice, richiamando un precedente orientamento espresso dal Ministero del Lavoro con l'interpello dell'8 marzo 2013. Secondo tale interpretazione, la fruizione frazionata del congedo per cure deve essere considerata, ai fini del trattamento economico, come un unico episodio morboso di carattere continuativo, in quanto eziologicamente connessa alla medesima infermità invalidante riconosciuta che legittima il congedo stesso.

Implicazioni operative

L'orientamento espresso dal Dipartimento della Funzione Pubblica riveste significativa importanza per gli Enti Locali nella gestione amministrativa del congedo straordinario per cure. In applicazione di tale interpretazione, si evince:

- l'unicità dell'evento morboso in quanto, nonostante la fruizione avvenga in periodi distinti, l'assenza è unitariamente riconducibile alla necessità di cure connesse alla medesima patologia invalidante;
- l'applicazione una tantum delle decurtazioni atteso che la trattenuta economica prevista per i primi dieci giorni di assenza per malattia dovrà essere applicata una sola volta per anno di riferimento, indipendentemente dal numero di frazionamenti del congedo;
- il congedo è subordinato alla presentazione della documentazione medica che evidenzia la correlazione tra i diversi periodi di congedo e la medesima infermità invalidante riconosciuta.

Conclusioni

L'interpretazione fornita dal Dipartimento della Funzione Pubblica contribuisce a garantire un'applicazione uniforme del regime economico del congedo straordinario per cure, anche in caso di fruizione frazionata. Gli Enti Locali sono pertanto chiamati ad adeguare le proprie procedure amministrative in conformità a tale orientamento, assicurando che le decurtazioni economiche previste per le assenze per malattia siano applicate una sola volta per anno in relazione al congedo per cure connesso alla medesima invalidità riconosciuta, pur nella sua eventuale suddivisione temporale. Tale approccio garantisce il rispetto della ratio della norma, che mira a tutelare i lavoratori invalidi nella fruizione delle cure necessarie senza incorrere in penalizzazioni economiche eccessive in caso di frazionamento del congedo.

Allegato: Parere Funzione Pubblica

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
Ufficio per l'organizzazione ed il lavoro pubblico
Servizio per il trattamento del personale pubblico

OGGETTO: Articolo 7 del decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 11G – congedo straordinario per cure – regime economico.

Si fa riferimento alla nota prot. n. 21271 del 24 febbraio 2025, acquisita in pari data con protocollo DFP-14740, con la quale si chiedono chiarimenti in merito all'istituto del congedo straordinario per cure riservato ai lavoratori invalidi civili, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo del 18 luglio 2011, n. 119, con particolare riferimento al trattamento economico di malattia in caso di congedo frazionato.

Come noto, la citata disposizione normativa, prevede quanto segue: *“... i lavoratori mutilati e invalidi civili cui sia stata riconosciuta una riduzione della capacità lavorativa superiore al cinquanta per cento possono fruire ogni anno, anche in maniera frazionata, di un congedo per cure per un periodo non superiore a trenta giorni. 2. Il congedo di cui al comma 1 è accordato dal datore di lavoro a seguito di domanda del dipendente interessato accompagnata dalla richiesta del medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale o appartenente ad una struttura sanitaria pubblica dalla quale risulti la necessità della cura in relazione all'infermità invalidante riconosciuta. 3. Durante il periodo di congedo, non rientrante nel periodo di comporto, il dipendente ha diritto a percepire il trattamento calcolato secondo il regime economico delle assenze per malattia. Il lavoratore è tenuto a documentare in maniera idonea l'avvenuta sottoposizione alle cure. In caso di lavoratore sottoposto a trattamenti terapeutici continuativi, a giustificazione dell'assenza può essere prodotta anche attestazione cumulativa”*. Il congedo in questione, fruibile sia in maniera continuativa che frazionata, è riferito ad uno stato invalidante riconosciuto e documentato e consente agli aventi diritto di sottoporsi alle cure necessarie connesse all'infermità invalidante accertata, adeguatamente documentate. Le assenze non sono computabili nel periodo di comporto, ma soggiacenti alle medesime decurtazioni economiche delle assenze per malattia, in applicazione dell'articolo 71, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazione, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché, per il comparto Funzioni locali, dell'articolo 48 del CCNL del 16/11/2022.

Tuttavia, come precisato anche dal Ministero del lavoro con il citato interpello dell'8 marzo 2013, appare possibile intendere la fruizione frazionata dei permessi come un solo episodio morboso di carattere continuativo, ai fini di una corretta determinazione del trattamento economico corrispondente, in quanto connesso alla medesima infermità invalidante riconosciuta.

Conseguentemente, trattandosi di un istituto che scaturisce da un singolo evento, la trattenuta graverà sui primi dieci giorni di assenza anche nel caso in cui il congedo sia fruito in periodi frazionati.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Alfonso Migliore

Allegato: Interpello Ministro del Lavoro 10/2013

INTERPELLO N. 10/2013

Direzione generale per l'Attività Ispettiva Prot. 37/0004594
Roma, 8 marzo 2013

Al Consiglio Nazionale dell'Ordine dei
Consulenti del Lavoro

Oggetto: art. 9, D.Lgs. n. 124/2004 – congedo per cure per invalidi ex art. 7, D.Lgs.
n.
119/2011 e trattamento economico di malattia.

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro ha presentato istanza di interpello al fine di conoscere il parere di questa Direzione generale in ordine alla corretta interpretazione dell'art. 7, D.Lgs. n. 119/2011, concernente la disciplina del congedo per cure riconosciuto in favore dei lavoratori mutilati ed invalidi civili.

In particolare, l'istante chiede se l'indennità contemplata in caso di fruizione dei congedi in questione debba essere posta a carico del datore di lavoro ovvero dell'INPS, in quanto computata secondo il regime economico delle assenze per malattia.

L'interpellante chiede, altresì, se sia possibile considerare, per la fruizione frazionata dei permessi di cui sopra, le giornate di assenza dal lavoro come unico episodio morboso di carattere continuativo ai fini della corretta determinazione del trattamento economico corrispondente.

Al riguardo, acquisito il parere della Direzione generale delle Relazioni Industriali e dei Rapporti di Lavoro, della Direzione generale delle Politiche Previdenziali ed Assicurative e dell'INPS, si rappresenta quanto segue.

In via preliminare, occorre muovere dalla lettura della disposizione di cui all'art. 7, D.Lgs. n. 119/2011, evidenziando le modifiche che quest'ultima ha apportato alla materia dei congedi per cure in favore dei lavoratori invalidi civili.

Nello specifico, la norma citata stabilisce che, fermo restando quanto previsto dall'art. 3, comma 42, L. n. 537/1993 e successive modificazioni – che abroga le disposizioni in materia di congedo straordinario per cure termali dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni – i lavoratori mutilati ed invalidi civili ai quali sia stata riconosciuta una riduzione della capacità lavorativa superiore al 50% possono fruire, nel corso di ogni anno, anche in maniera frazionata, di un congedo per cure per un periodo non superiore a 30 giorni.

La disposizione chiarisce, inoltre, che il suddetto congedo non rientra nel periodo di comporta ed è concesso dal datore di lavoro a seguito di domanda del dipendente interessato accompagnata da idonea documentazione comprovante la necessità delle cure connesse alla specifica infermità invalidante.

Al riguardo, l'art. 7 del Decreto di cui sopra ha stabilito che durante la fruizione del congedo “il dipendente ha diritto a percepire il trattamento calcolato secondo il regime economico delle assenze per malattia”. Tale ultima previsione costituisce,

dunque, una novità rispetto alla disciplina dettata dalla normativa previgente (cfr. art. 26, L. n. 118/1971; art. 10, D.Lgs.n. 509/1988).

Si ricorda peraltro che, già antecedentemente alla entrata in vigore del D.Lgs.n. 119/2011, la Corte di Cassazione aveva riconosciuto la sussistenza di un nesso eziologico tra l'assenza del lavoratore e la presenza di uno stato patologico in atto, quest'ultimo subordinato al relativo accertamento da parte di un medico della struttura sanitaria pubblica ritenendo, pertanto, che l'assenza per la fruizione del congedo fosse riconducibile all'ipotesi di malattia ex art. 2110 c.c., con conseguente diritto al corrispondente trattamento economico (Cass. civ., sez. lav., n. 3500/1984; Cass. civ., sez. lav., n. 827/1991).

Alla luce delle osservazioni sopra svolte, si ritiene che il recepimento normativo del suddetto orientamento giurisprudenziale, in virtù del quale l'indennità per congedo per cure va calcolata secondo il regime economico delle assenze per malattia, afferisce esclusivamente al meccanismo del computo dell'indennità, la quale comunque continua ad essere sostenuta dal datore di lavoro e non dall'Istituto previdenziale, in linea con l'interpretazione fornita da questa Amministrazione sotto la vigenza della precedente disciplina (cfr. risposta ad interpello del 5 dicembre 2006).

Si fa presente, peraltro, che la l'art. 23 della L. n. 183/2010, che ha delegato il Governo alla emanazione di quello che sarebbe stato il D.Lgs. n. 119/2011, aveva peraltro espresso l'esigenza di non gravare di ulteriori oneri il bilancio pubblico, così rafforzando l'ipotesi interpretativa esposta.

Per quanto concerne il secondo quesito, appare possibile intendere la fruizione frazionata dei permessi come un solo episodio morboso di carattere continuativo, ai fini della corretta determinazione del trattamento economico corrispondente, in quanto connesso alla medesima infermità invalidante riconosciuta.

IL DIRETTORE GENERALE (f.to Paolo Pennesi)