

In questo numero:

Personale

- 1** Lo sblocco del trattamento accessorio: i chiarimenti della RGS
- 12** Al sindaco dipendente in aspettativa spetta la tutela Inail

**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: i chiarimenti della RGS

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Il D.L. 25/2025 ha “sbloccato” il trattamento accessorio del personale di comuni, province e regioni. Come troppo spesso accade, la disposizione risulta quantomeno criptica e deve essere coordinata con gli altri vincoli normativi previsti per le spese di personale. La nota della RGS prot. 175706 del 27/06/2025 ha fornito le istruzioni operative per la corretta applicazione della disciplina.

Il testo della norma

Si riporta il testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'art. 14-bis, c. 1, del D.L. 25/2025: “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 fino al conseguimento di un'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 secondo periodo, fino alla regolarizzazione di tale adempimento è indisponibile per la contrattazione integrativa un importo pari al 25 per cento delle risorse incrementalni”.

La decorrenza

Anche se la richiamata nota della RGS non affronta l'argomento in modo esplicito risulta evidente che la norma trova applicazione dall'anno 2025 e quindi potrà interessare i fondi costituiti da tale annualità. Non potrà essere applicata ai fondi 2024 non ancora costituiti.

La finalità

L'obiettivo del legislatore è sicuramente nobile in quanto è volto ad “armonizzare il trattamento accessorio del personale dipendente”. La nota RGS ribadisce che l'intento è quello di rendere omogenee le retribuzioni accessorie del personale non dirigente degli enti territoriali con quello dei ministeri. Il limite del 48% è pari all'incidenza, in tale comparto, del trattamento accessorio sugli stipendi tabellari.

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 regolamenta 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 rimangono esclusi, con la sola eccezione delle Unioni di Comuni che potranno “ricevere” dai comuni appartenenti una quota dei propri spazi di incremento.

La nota RGS specifica che rimangono esclusi tutti gli altri enti indicati nell'art. 2 del D.Lgs. 267/2000 esplicitando il caso dei Consorzi (art. 31) e delle Aziende Speciali e Istituzioni (art. 114). A questi si dovrebbero aggiungere anche le Comunità Montane, le Comunità Isolane, le ex Ipab e le Asp. Forse per questi ultimi non è necessaria l'armonizzazione del trattamento accessorio? Situazione che creerà una potenziale fuga delle risorse migliori dagli enti esclusi verso quelli più “fortunati”.

L'eccezione per le Unioni di Comuni

La nota della RGS chiarisce che le Unioni di comuni non rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 14-bis, c. 1, del D.L. 25/2025 anche se potranno beneficiare dell'aumento del fondo in via indiretta attraverso il trasferimento di margini di incremento da parte dei comuni appartenenti all'Unione.

La motivazione, con una interpretazione particolarmente estensiva, trova fondamento nelle disposizioni in materia di capacità assunzionali ordinariamente legate al turnover del 100% (art. 1, c. 229, L. 208/2015), alle quali possono essere aggiunti ulteriori spazi “ceduti dai comuni” (art. 32, c. 5, D.L. 267/2000). Tale ultima facoltà è stata confermata anche dopo l'entrata in vigore delle nuove regole in materia di capacità assunzionali basate sui coefficienti di virtuosità introdotti dall'art. 33 del D.L. 34/2019 (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 7605/2024).

Secondo la nota della RGS il principio giuridico che ammette la possibilità di cedere capacità assunzionale alle Unioni può essere esteso anche all’ “incremento delle risorse affluite nella componente stabile dei propri Fondi” ai sensi della normativa in commento.

In altre parole si applica una sorta di interpretazione analogica, che amplia la possibilità di cedere capacità assunzionali anche alle facoltà di aumento del fondo stabile. In questo modo la RGS ha colmato una lacuna normativa.

La quota che il comune trasferisce all'Unione non potrà essere utilizzata dal comune stesso al fine di garantire l'invarianza finanziaria.

Il meccanismo di calcolo per la deroga al trattamento accessorio

Per meglio comprendere l'algoritmo di calcolo si ripropone il testo del provvedimento 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 (...) fino 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 dell'anno 2016.

La nota del MEF traccia una roadmap per la quantificazione del limite massimo di incremento del fondo stabile.

La spesa per stipendi tabellari del 2023

L'algoritmo di calcolo degli stipendi tabellari del 2023 è stato definito dalla nota della RGS distinguendo il periodo gennaio-marzo 2023 (precedente all'applicazione del nuovo ordinamento professionale) e da quello aprile-dicembre 2023 (successivo).

Viene specificato che si deve fare riferimento agli “stipendi tabellari lordo dipendente corrisposti dagli enti al personale effettivamente in servizio, comprensivo della tredicesima mensilità”. L'utilizzo del termine “corrisposti” sembra fare riferimento al principio di cassa e non di competenza. Quindi gli stipendi pagati nelle diverse mensilità.

Nel periodo gennaio-marzo 2023 devono essere considerati i tabellari indicati nella Tabella F del CCNL 2019-2021 che comprendono:

- tabellare iniziale;
- la progressione economica orizzontale;
- l'elemento perequativo conglobato.

Non deve essere considerata l'indennità di vacanza contrattuale atteso che costituisce una anticipazione sui miglioramenti economico del CCNL 2022-2024.

A questi importi deve essere aggiunta la 13' mensilità che, secondo le istruzioni operative, è pari al totale corrisposto diviso 12. Questo meccanismo è difforme alla previsione del CCNL che fa maturare la 13' in 365esimi.

Posizione economica	Tabella F CCNL 2019-2021	Tabella F CCNL 2019-2021 + rateo 13' (:12 x 13)
D7	32.390,20	35.089,38
D6	30.830,20	33.399,38
D5	28.839,46	31.242,75
D4	27.650,68	29.954,90
D3	26.553,70	28.766,51
D2	24.307,97	26.333,63
D1	23.212,35	25.146,71
C6	24.655,00	26.709,58
C5	23.989,80	25.988,95
C4	23.151,11	25.080,37
C3	22.469,78	24.342,26
C2	21.886,58	23.710,46
C1	21.392,87	23.175,61
B8	22.322,36	24.182,56
B7	21.844,36	23.664,72
B6	21.055,90	22.810,56
B5	20.692,31	22.416,67
B4	20.364,41	22.061,44
B3	20.072,88	21.745,62
B2	19.335,69	20.947,00
B1	19.034,51	20.620,72
A6	19.676,93	21.316,67
A5	19.344,93	20.957,01
A4	18.968,58	20.549,30
A3	18.653,28	20.207,72
A2	18.283,31	19.806,92
A1	18.044,37	19.548,07

Qualora non fossero disponibili gli importi effettivamente corrisposti per il periodo gennaio-marzo 2023 è possibile considerare quanto indicato nell'ultima colonna della precedente tabella rapportato alle mensilità effettivamente pagate determinate con il metodo utilizza per compilazione della tabella 12, colonna 1, del conto annuale. Ne deriva che le assenze 2023 con retribuzione ridotta (maternità, comporto, aspettativa, congedo per handicap, ecc.) dovrebbero determinare una riduzione della base di calcolo.

Come detto, per questo periodo non deve essere considerata l'indennità di vacanza contrattuale atteso che costituisce una anticipazione sui miglioramenti economico del CCNL 2022-2024. A maggior ragione non va considerato l'anticipo, pari a 6,7 volte l'IVC, eventualmente corrisposto a dicembre 2023.

Si propongono alcuni esempi:

- D3 full time per 3 mesi = 26.553,70 : 12 x 3 (mesi) : 12 x 13 (rateo 13') = 7.191,63;
- D3 part time per 3 mesi = 26.553,70 : 12 x 3 : 12 x 13 x 0,50 (part-time) = 3.595,81;
- D3 full time per 3 mesi con 1 mese di congedo parentale al 30%:

$$\text{mesi} = 2 \text{ al } 100\% + 1 \text{ al } 30\% = 2,3$$

$$\text{stipendio} = 26.553,70 : 12 x 2,3 \text{ (mesi)} : 12 x 13 \text{ (rateo 13')} = 5.513,58.$$

(nell'esempio si è ipotizzato di pagare la 13' anche durante il congedo anche se in questo caso rimane un dubbio interpretativo)

Nel periodo aprile-dicembre 2023 deve essere considerato solo il tabellare iniziale indicato nella Tabella G del CCNL 2019/2021 senza considerare né i differenziali stipendiali derivanti dalla riclassificazione del personale a seguito del nuovo ordinamento professionale (ovvero le ex peo) né i nuovi differenziali introdotti dal nuovo CCNL.

Area (indipendentemente della vecchia posizione economica)	Tabella G CCNL 2019-2021	Tabella F CCNL 2019-2021 + rateo 13' (:12 x 13)
Funzionari ed EQ	23.212,35	25.146,71
Istruttori	21.392,87	23.175,61
Operatori	19.034,51	20.620,72
Operatori esperti	18.283,31	19.806,92

Il metodo di calcolo è simile a quello precedente, si considera lo stesso dipendente ex D3 reinquadrato nell'area dei Funzionari e delle Elevate Qualificazioni:

- full time per 9 mesi = 23.212,35 : 12 x 9 (mesi) : 12 x 13 (rateo 13') = 18.860,03;

- part time per 9 mesi = 26.553,70 : 12 x 9 : 12 x 13 x 0,50 (part-time) = 9.430,02;

- full time per 8 mesi con 1 mese di congedo parentale al 30%:

$$\text{mesi} = 8 \text{ al } 100\% + 1 \text{ al } 30\% = 8,3$$

$$\text{stipendio} = 23.212,35 : 12 \times 8,3 \text{ (mesi)} : 12 \times 13 \text{ (rateo 13')} = 17.393,14.$$

(nell'esempio si è ipotizzato pagare la 13' anche durante il congedo anche se in questo caso rimane il dubbio)

Nel calcolo devono essere considerati tutti i dipendenti a tempo indeterminato e determinato in quanto anche questi ultimi trovano finanziamento sul fondo.

Il valore massimo del fondo stabile aumentato dell'accessorio delle E.Q.

Una volta quantificato l'ammontare dello stipendio tabellare relativo al 2023 sarà sufficiente moltiplicarlo per il 48% per avere l'importo massimo che potrà assumere il fondo del comparto aumentato delle risorse destinate alle Elevate Qualificazioni.

Dal punto di vista matematico è possibile formalizzare la seguente equazione:

$$\text{Max (CS + EQ)} = 0,48 \times \text{TAB}(23)$$

dove:

- Max (CS + EQ) è il valore massimo della somma tra Componente Stabile del fondo (CS) e risorse destinate alle Elevate Qualificazioni (EQ)
- TAB(23) è il valore dello stipendio tabellare pagato nel 2023.

L'aumento massimo delle risorse stabili escluso dal limite al trattamento accessorio

L'aumento massimo del fondo delle risorse stabili si quantifica sottraendo dal 48% dello stipendio tabellare 2023 i seguenti elementi:

a) risorse stabili del fondo 2025 certificate dall'organo di revisione al netto delle decurtazioni relative al rispetto del limite al trattamento accessorio ai sensi dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017. Inoltre, non devono essere considerati i piani di recupero degli eventuali recuperi collegati al superamento dei vincoli finanziari ai sensi dell'art. 40, comma 3-quinquies, del D.Lgs. 165/2001.

Quindi devono essere considerate sia le risorse stabili soggette al limite che quelle non soggette in quanto la nota RGS fa riferimento alla componente stabile del fondo in modo generico.

Per quanto attiene alle decurtazioni con ogni probabilità si dovranno considerare solo quelle "imputate" al fondo del comparto in quanto nella Tabella 15 del conto annuale è prevista questa decurtazione in modo distinto per la dirigenza che per i non dirigenti (in entrambi i casi riga FOOP). Questa impostazione potrebbe creare delle discrepanze qualora la riduzione non fosse stata ripartita in modo proporzionale ai vari fondi. E' il caso, ad esempio, in cui la riduzione del fondo del comparto calcolata in modo autonoma fosse stata "spostata" sul fondo della dirigenza. Stessa situazione si viene a creare qualora la riduzione risentisse di una quota relativa al segretario per il quale la Tabella 15 non prevede una autonoma riduzione.

La nota RGS non fa menzione delle decurtazioni storiche previste dall'art. 9, c. 2-bis, D.L. 78/2010 (riduzione del 2014 rispetto al 2010) e dall'art. 1, c. 236, L. 208/2015 (riduzione del 2016 rispetto al 2015). Rimane un oggettivo dubbio interpretativo.

Per i piani di recupero ex art. 40, comma 3-quinquies, del D.Lgs. 165/2001 il dato trova spazio nel rigo F01S nella Tabella 15.

b) la remunerazione degli incarichi di Elevata Qualificazione relativa all'anno 2025. Anche per questa grandezza ci possono essere non poche problematiche interpretative. In generale, il "fondo" delle E.Q. dovrebbe finanziare integralmente la retribuzione di posizione e di risultato di tutte le Elevate Qualificazioni istituite dall'ente. Tuttavia, non è chiaro se si debba considerare tale importo ovvero quello effettivamente stanziato che potrebbe essere più basso in quanto tiene conto di eventuali scoperture o *interim*.

In questo calcolo non deve essere considerato il fondo per lo straordinario in analogia alla metodologia utilizzata per il personale dei ministeri.

Proseguendo con la precedente formalizzare:

$$\Delta CS = \text{Max}(CS + EQ) - CS(25) - EQ(25)$$

dove

- ΔCS è l'incremento massimo della Componente Stabile
- CS(25) sono le Componenti Stabili dell'anno 2025
- EQ(25) sono le risorse destinate alle E.Q. nell'anno 2025

Considerando che $\text{Max } (CS + EQ) = 0,48 \times TAB(23)$ la formula può essere sintetizzata nel modo corrente:

$$\Delta CS = 0,48 \times TAB(23) - CS(25) - EQ(25)$$

L'incremento massimo della componente stabile (ΔCS) deve essere considerato, al pari di tutte le altre componenti del fondo, al netto degli oneri riflessi e dell'Irap a carico ente.

Il rispetto degli altri vincoli

Una volta quantificato l'incremento massimo escluso dal tetto del trattamento accessorio (ΔCS) si devono verificare ulteriori condizioni:

a) il rispetto della sostenibilità prevista dall'art. 33 del D.L. 34/2019, che ha fissato dei valori soglia ai fini della determinazione delle capacità assunzionali al superamento dei quali vengono introdotti per gli enti vincoli specifici. Nel calcolo del rapporto tra spese di personale e entrate corrente si considerano anche gli oneri riflessi ma non l'Irap. La nota RGS chiarisce che "le maggiori risorse destinate agli incrementi del Fondo non possono determinare, unitamente alla spesa annua relativa al personale, il superamento della spesa sostenibile, definita sulla base dei predetti valori soglia". La nota non chiarisce quale valore soglia debba essere rispettato.

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. Dall'altro, l'incremento del fondo stabile in deroga al limite del 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 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.

I Comuni che cedono all'Unione la possibilità di incrementare le risorse stabili devono sommare alla propria spesa di personale anche la quota trasferita;

- b) l'equilibrio pluriennale di bilancio, che deve essere asseverato dall'organo di revisione. In questo caso devono essere considerati anche oneri riflessi e Irap. La nota RGS evidenzia che l'incremento del fondo stabile costituisce un onere permanente da valutare "su un arco temporale adeguatamente lungo" da collegare, quantomeno, al "bilancio su base pluriennale";
- c) il rispetto dell'art. 1, commi 557, 557-quater e 562, della L. 296/2006. La norma considera anche oneri riflessi e Irap, che dovranno essere aggiunti all'incremento lordo (ΔCS).

La nota della RGS ricorda che la giurisprudenza consolidata ha sancito il principio in forza al quale qualunque spesa relativa al personale deve rientrare nel limite storico a meno che vi sia una esplicita disposizione normativa che ne preveda l'esclusione (Corte Costituzionale 108/2011, 69/2011 e 169/2007, CdC Veneto 81/2023, CdC Lombardia 61/2019, Sezione autonomie 1/2016). Nel caso specifico, la maggior spesa prevista dall'art. 14-bis del D.L. 25/2025 deve essere considerata in quanto non è prevista una specifica esclusione.

In altre parole l'incremento massimo ammesso dalla norma sarà pari al minore tra questi vincoli:

- incremento massimo della componente stabile (ΔCS);
- spazi disponibili ai fini del D.L. 34/2019 (nel calcolo devono essere considerati gli oneri riflessi mentre l'Irap rimane esclusa);
- spazi disponibili ai sensi dell'art. 1, commi 557, 557-quater e 562, della L. 296/2006 (nel calcolo devono essere considerati sia gli oneri riflessi che Irap);
- equilibrio di bilancio (compresi oneri riflessi e Irap).

Si deve porre particolare attenzione all'utilizzo integrale dei diversi vincoli normativi in quanto l'aumento del fondo stabile comprime a regime le capacità assunzionali.

L'incremento effettivo della componente stabile

Nell'ambito dei diversi vincoli normativi l'incremento della componente stabile ammessa dalla normativa costituisce una potenzialità e in questo ambito le singole amministrazioni potranno decidere se utilizzarlo in tutto o in parte nell'anno corrente o se rimandarlo agli anni successivi.

Si potrebbe decidere di incrementare al massimo le risorse stabili già nell'anno 2025 oppure si potrebbe optare per un utilizzo graduale di questi spazi iniziando il percorso nel 2025 per proseguire, eventualmente, negli anni successivi. Infine, si potrebbe rimandare integralmente l'applicazione della disposizione nel 2026 o negli anni seguenti.

Non si vedono ostacoli (se non quelli di natura sindacale) anche alla scelta di non utilizzare mai la possibilità messa a disposizione dal legislatore.

Esempio

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

- stabili da Ccnl – CS(25): 42.000,00
- risorse EQ – EQ(25): 28.000,00
- stipendi 2023 – TAB(23): 250.000,00

$$\Delta CS \leq 50.000 \text{ ovvero } (250.000 \times 48\% - 28.000 - 42.000)$$

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

Verifica degli altri limiti normativi:

- si ipotizzi un margine sulla sostenibilità finanziaria di 30.000 euro. Da questo si devono scorporare gli oneri riflessi. Considerando che le componenti stabili potrebbero essere utilizzate anche per finanziare i differenziali stipendiali risulta opportuno considerare la Cpdel (23,80%), l'Inadel/Tfr (sostanzialmente 2,88%) e l'Inail (importo medio delle aliquote applicate). Ipotizzando un Inail pari al 10 per mille l'importo massimo sarebbe pari a 23.496,00 ($30.000 / (1 + 23,80\% + 2,88\% + 1\%)$);
- si ipotizzi un margine sul limite alla spesa storica (c. 557-562) di 45.000 euro. Oltre allo scorporo dei predetti si deve considerare anche l'Irap ($45.000 / (1 + 23,80\% + 2,88\% + 1\% + 8,50\%)$) arrivando ad un vincolo di 33.044,50.

Nel caso in cui l'equilibrio di bilancio non ponga problemi l'incremento massimo della componente stabile sarebbe pari a 23.496,00.

In questo caso però l'ente non potrebbe più programmare aumenti di spesa del personale per nuove assunzioni.

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 non potrà che avvenire richiamando la stessa norma di Legge. Si viene 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.

L'utilizzo delle risorse stabili previste nel decreto

La nota RGS specifica che si tratta di un aumento di risorse stabili che "assumono natura strutturale" e che, conseguentemente, possono essere utilizzate con gli ordinari principi previsti nel CCNL compresi quelli a carattere permanente.

Tali risorse possono essere destinate anche al finanziamento dei differenziali stipendiali. Inoltre, nulla vieta di utilizzarle per qualsiasi altro istituto economico.

La nota ricorda che può essere destinato anche al *welfare* integrativo.

L'incremento del fondo E.Q.

Le risorse previste dal D.L. 25/2025 potranno essere destinate alle Elevate Qualificazioni seppure con una procedura indiretta.

La nota RGS prevede la seguente procedura:

- aumento della componente stabile;
- riduzione del fondo per finanziare gli incarichi di Elevata Qualificazione da definire in sede di contrattazione decentrata con le OO.SS. ai sensi dell'art. 7, c. 4, lett. u), del vigente CCNL. La norma richiamata rimette all'accordo di secondo livello, peraltro con obbligo di contrarre (comma 5 dello stesso articolo: "u) l'incremento delle risorse di cui all'art. 17, comma 6 (Retribuzione di posizione e retribuzione di risultato) del presente CCNL attualmente destinate alla corresponsione della retribuzione di posizione e di risultato degli incarichi di Elevata Qualificazione, ove implicante, ai fini dell'osservanza dei limiti previsti dall'art. 23, comma 2, del D. Lgs. n. 75/2017, una riduzione delle risorse del Fondo di cui all'art. 79".

La richiamata procedura potrebbe incontrare non pochi ostacoli in sede di contrattazione decentrata. Qualora nel fondo ci fossero risorse variabili riportate in modo pressoché sistematico (come ad esempio l'1,20% del monte salari 1997) l'ente potrebbe prevedere di azzerarle procedendo ad un corrispondente aumento delle componenti stabili proprio in applicazione del D.L. 25/2025, escluse dal limite. A questo punto si creerebbe uno spazio nello stesso limite per l'aumento del salario accessorio da destinare alle E.Q. senza la necessità di ridurre il fondo del comparto e quindi senza doverlo contrattare con le OO.SS.

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". Le istruzioni saranno fornite con la circolare sul conto annuale.

In assenza verrà bloccato il 25% dell'incremento fino alla regolarizzazione sulla quale dovrà vigilare l'organo di revisione titolare delle verifiche in materia di contrattazione integrativa. Qualora le risorse stanziate fossero già state utilizzate con istituti stabili dovranno essere vincolate anche eventuali risorse variabili. In ogni caso ulteriori istruzioni saranno fornite con le istruzioni al conto annuale 2025.

E le risorse variabili?

La nota RGS ricorda che le risorse variabili non rientrano nel perimetro della norma in commento e saranno soggette agli ordinari limiti previsti dall'art. 23, c. 2, del D.L. 75/2017 applicando le esclusioni identificate nella norma e nella prassi interpretativa.

E la dirigenza? E i segretari?

La Nota RGS chiarisce che la norma è destinato solo al personale non dirigente.

La procedura esclude le OO.SS.

La norma in commento regolamenta l'aumento delle risorse stabili in sede di costituzione del fondo per l'anno 2025.

Dal punto di vista procedurale l'ente, dopo aver effettuato tutti i calcoli e verificato la compatibilità con le altre disposizioni normative, dovrà prevedere la spesa a bilancio e successivamente dovrà adottare un atto della Giunta Comunale per disporre l'incremento della componente stabile. Delibera che dovrà ottenere il preventivo assenso da parte da parte dell'organo di revisione.

La costituzione del fondo risulta essere una materia di esclusiva competenza datoriale per la quale non è necessario attivare alcun tipo di relazione sindacale, anche se appare opportuna l'informazione. Non è oggetto né di confronto né di contrattazione.

Ci si deve comunque preparare al fatto che le OO.SS. possano rivendicare richieste volte ad incrementare le risorse stabili del fondo in applicazione della norma in commento. La richiesta rientra nell'ambito delle prerogative sindacali anche se questa attività non rientra nelle materie oggetto di confronto/contrattazione. L'esperienza insegna che, al di là della lettera della norma contrattuale, questo sarà il vero argomento di "contrattazione" atteso che tutto il resto (progressioni ecc.) è subordinato alle risorse disponibili.

Non è difficile prevedere che si aprirà un periodo di forti tensioni volte a "scaricare" in sede decentrata le rivendicazioni economiche che non hanno trovato riscontro in sede di contrattazione nazionale.

Personale

Al sindaco dipendente in aspettativa spetta la tutela Inail

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

La sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Lavoro, n. 22036 del 31 luglio 2025, si pronuncia sul tema della tutela assicurativa obbligatoria per i lavoratori in aspettativa non retribuita chiamati a svolgere la funzione di Sindaco di un Comune. In particolare, la Corte chiarisce che, sebbene il Sindaco non rientri tra i soggetti tutelati dalla normativa assicurativa INAIL di cui al DPR n. 1124 del 1965, al lavoratore dipendente in aspettativa per mandato elettorivo è comunque garantita la copertura degli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi ai sensi dell'art. 86 del D. Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL).

Analisi normativa

La sentenza richiama innanzitutto il DPR n. 1124 del 1965, in particolare gli articoli 1, 4, 9 e 190, che individuano tassativamente i lavoratori soggetti ad assicurazione obbligatoria INAIL, escludendo in modo espresso i Sindaci in quanto non sono in alcun modo equiparabili ai dirigenti pubblici. Il quadro normativo è integrato dal D.Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), che disciplina lo status e gli oneri assicurativi e previdenziali degli amministratori locali.

L'art. 81 TUEL consente ai lavoratori dipendenti di godere di un'aspettativa non retribuita per lo svolgimento del mandato elettorivo, equiparando questo periodo al servizio effettivo ai fini giuridici e previdenziali. L'art. 86 TUEL, poi, specifica che per i lavoratori dipendenti la copertura degli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi grava sull'ente nel quale svolgono il mandato e che quest'ultimo deve provvedere al versamento dei relativi oneri.

La Corte evidenzia che il comma 5 dello stesso art. 86 del TUEL consente agli enti locali di stipulare coperture assicurative facoltative per rischi derivanti dall'espletamento del mandato, ma tale facoltà non deve essere confusa con l'obbligatorietà della copertura INAIL, che attiene agli infortuni sul lavoro.

Principali motivi e ragioni della decisione

I ricorrenti avevano chiesto che al Sindaco fosse riconosciuta la tutela assicurativa obbligatoria INAIL, sostenendo la necessità di un'interpretazione estensiva delle norme, fondata sul principio costituzionale di tutela paritaria a parità di rischio (art. 3 Cost.), e sulla natura anche amministrativa delle funzioni del Sindaco, assimilabile a quella dei dirigenti pubblici.

La Corte, però, rigetta questa impostazione ribadendo il principio di tassatività della normativa assicurativa Inail del 1965 che circoscrive in modo preciso l'ambito soggettivo. Pertanto, l'equiparazione fra Sindaco e dirigente amministrativo proposta dai ricorrenti non è consentita perché andrebbe oltre i limiti normativi attuali e

rappresenterebbe un intervento di natura legislativa, che non compete ad una interpretazione giudiziale.

Tuttavia, accoglie il terzo motivo del ricorso relativo all'ambito di applicazione dell'art. 86 TUEL, sottolineando che il sistema vigente prevede, per il dipendente in aspettativa, il mantenimento di tutta la copertura previdenziale, assistenziale e assicurativa. Viene confermato che, nella fattispecie, il Sindaco-Lavoratore in aspettativa gode della tutela obbligatoria in materia di infortuni sul lavoro così come previsto dall'art. 86, commi 1 e 2, TUEL.

Il comma 5 art. 86 TUEL, quindi, non esclude la tutela INAIL (obbligatoria), ma regola una copertura assicurativa integrativa e facoltativa che gli enti possono stipulare per rischi diversi (ad es. responsabilità civile o copertura antiinfortunistica supplementare).

Principio giuridico affermato

La Corte sancisce il principio di diritto secondo il quale «Il Sindaco non rientra tra le categorie di lavoratori tutelati ai sensi del DPR n. 1124 del 1965. Tuttavia, al lavoratore in aspettativa non retribuita, perché chiamato a svolgere la carica eletta di Sindaco di un Comune, è garantita, per l'intera durata del mandato, la tutela assicurativa obbligatoria, ai sensi e per gli effetti dell'art. 86, commi 1 e 2, del D. Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL).»

La sentenza costituisce una conferma importante della distinzione normativa tra categorie di lavoratori protetti dall'assicurazione obbligatoria INAIL e quelli esclusi o facoltativamente coperti, ma nello stesso tempo afferma che il lavoratore dipendente in aspettativa, pur senza percepire retribuzione, mantiene la tutela previdenziale e assicurativa connessa alla posizione lavorativa, copertura che si estende anche al mandato di Sindaco. La decisione segna un equilibrio tra esigenza di tutela del lavoratore dipendente e il rispetto della riserva legislativa su materie assicurative e previdenziali.

In pratica

Dal punto di vista operativo sarà necessario assicurare all'Inail gli amministratori locali in aspettativa previsti dall'art. 86 del Tuel.

Rimane da capire se per questi amministratori sarà necessario aprire una apposita PAT e su quale importo versare il premio. Se si applicasse, per analogia, quanto previsto per il versamento contributivo si dovrebbe aprire una posizione assicurativa con le stesse caratteristiche di quella del rapporto di lavoro dipendente dal quale il Sindaco si è messo in aspettativa.

Su questo aspetto non ci sono indicazioni di prassi per cui sarà necessario capire quali orientamenti intenderà adottare l'INAIL.