

Gli **approfondimenti** di **Publika**

Approfondimento n. 102 – 13 febbraio 2025

IL CONGEDO PARENTALE ALLA LUCE DELLE ULTIME NOVITÀ

Di Consuelo Ziggiotto e Salvatore Cicala

IL CONGEDO PARENTALE ALLA LUCE DELLE ULTIME NOVITÀ

Di Consuelo Ziggiotto e Salvatore Cicala

Premessa

È il terzo anno di fila che la Legge di Bilancio interviene sul Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, arricchendo il trattamento economico del congedo parentale con l'evidente obiettivo di dare una spinta alla genitorialità.

La Manovra 2023, elevando all'80% l'indennità di 1 mese di congedo parentale, non ha sortito effetto nel pubblico impiego perché il dipendente pubblico già godeva del trattamento economico di miglior favore dei primi 30 giorni di congedo parentale che restano retribuiti per intero ove goduti entro i 12 anni di vita del figlio. Il beneficio, da quel momento in avanti, lo ha avvertito il lavoratore privato che godeva, prima di quel momento, della sola indennità al 30% di congedo parentale.

Nel 2024 una seconda freccia scoccata dal legislatore, ha elevato l'indennità di un ulteriore mese di congedo parentale: all'80% per il solo anno 2024, che sarebbe scesa al 60% nel 2025 (indennità alternativa tra i genitori e accessibile solo se il congedo fruito entro i 6 anni del figlio). Il regime transitorio ha previsto l'applicazione del nuovo beneficio (Manovra 2024) solo ai genitori che hanno terminato i *congedi obbligatori* dal 1° gennaio 2024 in avanti.

Infine, la Legge di Bilancio 2025 è intervenuta su due fronti: da un lato ha stabilizzato l'importo dell'indennità del secondo mese all'80% (non si è assistito all'abbassamento dell'indennità al 60% come originariamente previsto dalla Manovra 2024) per i genitori che hanno concluso i *congedi obbligatori* dal 1° gennaio 2024 e, dall'altro, ha introdotto un terzo mese indennizzato all'80%, da godersi in via alternativa tra i genitori ed entro i 6 anni del figlio, a tutti i genitori che concludono i *congedi obbligatori* dal 1° gennaio 2025.

Tutto facile o quasi.

La sintesi di questo approfondimento, ancorché si presenti come un ossimoro, è rivolto a semplificare la complicazione del quadro giuridico fornendo schemi di supporto per l'applicazione corretta delle novellate disposizioni, soprattutto con riferimento ai regimi transitori.

1. Il quadro normativo di riferimento

Per il personale degli enti locali i criteri e le modalità di fruizione e la relativa retribuzione del congedo parentale da fruire in giornate intere o in ore sono contenuti:

- nel capo V (dall'articolo 32 a 38) del decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151 ("Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità")¹;
- nel decreto legislativo 15 giugno 2015 n. 80²;
- nel decreto legislativo 30 giugno 2022 n. 105³;

¹ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001:151-art28!vig=>

² <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-06-15:80>

³ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2022-06-30:105>

- nelle Leggi di Bilancio per il 2024 (legge 30 dicembre 2023 n. 213⁴) e per il 2025 (legge 30 dicembre 2024 n. 207⁵);
- nell'articolo 35 del CCNL del Comparto delle Funzioni Locali del 16 novembre 2022⁶ e nell'articolo 17 del CCNL dell'Area delle Funzioni Locali del 16 luglio 2024⁷.

2. Destinatari

Il congedo parentale spetta a tutto il personale in servizio assunto sia a tempo indeterminato che determinato anche con rapporto di lavoro a tempo parziale, senza distinzione e con uguali diritti.

Per il personale a tempo determinato il diritto si esercita esclusivamente durante il periodo di vigenza del rapporto di lavoro.

3. Natura del diritto

Il congedo parentale, a giorni interi o ad ore, si configura come un diritto potestativo costituito dal comportamento con cui il titolare realizza da solo l'interesse tutelato e a cui fa riscontro, nell'altra parte, una mera soggezione alle conseguenze della dichiarazione di volontà. Per cui il dipendente che richiede il congedo parentale è titolare di un vero e proprio diritto potestativo alla fruizione dello stesso.

Anche in presenza di esigenze di servizio, il dirigente/responsabile di struttura comunque non potrebbe negare o interrompere la fruizione da parte del dipendente del periodo di congedo richiesto.

Pertanto, non si tratta di assenze che debbano essere autorizzate discrezionalmente dal dirigente/responsabile di struttura cui è assegnato il dipendente.

Questo, infatti, deve solo verificare la sussistenza dei presupposti di legge e prendere atto del diritto ad assentarsi del dipendente.

4. Periodo spettante

Il congedo parentale spetta ai genitori, che siano in costanza di rapporto di lavoro, entro i primi 12 anni di vita del bambino o dall'ingresso in famiglia in caso di adozione o affidamento per un periodo complessivo tra i due genitori non superiore a dieci mesi.

I mesi salgono a 11 mesi se il padre lavoratore si astiene dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato di almeno tre mesi.

Tale periodo spetta per ciascun figlio e può essere fruito dai genitori contemporaneamente (anche per lo stesso figlio).

Se il rapporto di lavoro cessa all'inizio o durante il periodo di congedo, il diritto al congedo stesso viene meno dalla data di interruzione del lavoro.

⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/12/30/23G00223/SG>

⁵ https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2025-01-20&atto.codiceRedazionale=25A00110&elenco30giorni=false

⁶ <https://www.aranagenzia.it/attachments/article/13219/CCNL%20Comparto%20Funzioni%20Locali%202019-2021%20-%2016.11.2022.pdf>

⁷ <https://www.aranagenzia.it/attachments/article/15011/2024.07.16%20-%20CCNL%20Area%20Funzioni%20Locali%202019-2021%20-%20B.pdf>

SINTESI

MADRE	PADRE
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Può fruire di massimo 6 mesi per ogni figlio entro i dodici anni di vita o dall'ingresso in famiglia in caso di adozione o affidamento. ✓ Può fruire dei riposi orari (meglio noti come "permessi per allattamento") durante il congedo parentale del padre. ✓ Ha diritto a fruire del congedo parentale durante il congedo per malattia del figlio o di qualsiasi altro congedo/permesso o aspettativa del padre. ✓ Il congedo le spetta anche se il padre non lavora. ✓ Madre e padre possono fruire di tale congedo parentale anche contemporaneamente, fermo restando il limite previsto dalla legge (dieci/undici mesi concessi ad entrambi). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Può fruire di massimo 6 mesi per ogni figlio entro i primi dodici anni di vita o dall'ingresso in famiglia in caso di adozione o affidamento (i mesi sono elevabili a 7 mesi nel caso in cui si astenga per un periodo intero o frazionato non inferiore a 3 mesi). ✓ Può fruire del congedo dal giorno successivo alla nascita del figlio, per cui anche nello stesso periodo in cui la madre del bambino usufruisce del congedo di maternità post-parto. ✓ Può fruire del congedo parentale se la madre utilizza i riposi orari giornalieri. ✓ Non può fruire dei riposi orari giornalieri se la madre utilizza il congedo parentale. ✓ Ha diritto a fruire del congedo parentale durante il congedo per malattia del figlio o di qualsiasi altro congedo/permesso o aspettativa della madre. ✓ Può fruire del congedo anche se la madre non lavora (es. casalinga). ✓ Madre e padre possono fruire di tale congedo parentale anche contemporaneamente, fermo restando il limite previsto dalla legge (dieci/undici mesi concessi ad entrambi).
ENTRambi i genitori	GENITORE "SOLO"
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Possono fruire complessivamente massimo di 10 mesi di congedo parentale (elevabili a 11 mesi nel caso in cui il padre si astenga per un periodo intero o frazionato non inferiore a 3 mesi) per ogni figlio entro i primi dodici anni di vita o dall'ingresso in famiglia in caso di adozione o affidamento. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sono riconosciuti 11 mesi continuativi o frazionati di congedo parentale. Si ricorda che la condizione di "genitore solo" si ha nei casi di morte dell'altro genitore, abbandono del figlio, affidamento esclusivo o non riconoscimento del figlio da parte di un genitore, anche il genitore nei confronti del quale sia stato disposto, ai sensi dell'articolo 337-quater del codice civile, l'affidamento esclusivo del figlio. ✓ Se la condizione di genitore solo si verifica successivamente alla fruizione del proprio periodo massimo (6 mesi per la madre e 7 per il padre), nel calcolo degli 11 mesi vanno computati tutti i periodi in precedenza fruiti da entrambi i genitori.

In caso di parto gemellare o plurigemellare, ciascun genitore ha diritto a fruire, per ogni nato, del numero di mesi di congedo parentale previsti, giacché il congedo è legato a ciascun figlio.

5. Criteri di calcolo dei giorni e delle ore di congedo

Il criterio di calcolo dei giorni di congedo parentale fruito a giornate intero è contenuto nella circolare INPS n. 17 del 26 gennaio 1982⁸ (Allegato, punto 14.2) che rimane ancora il punto di riferimento della materia.

⁸ <https://www.eurekaprevidenza.it/index.php/ppensioni/2014-04-06-08-10-35/174-norme/circolari-inps/ci-1982/512-circolare-17-del-26-gennaio-1982>

1. Qualora la durata del periodo di astensione sia esattamente pari ad un mese o ad un multiplo dello stesso (es.: dal 1° gennaio al 31 gennaio ovvero dal 18 febbraio al 17 marzo) devono essere computati ai fini del periodo massimo di sei mesi uno o più mesi interi.
2. Qualora, invece, i periodi di godimento dell'assenza siano di durata inferiore o superiore al mese, si procede come segue:
 - a) per i periodi di durata inferiore al mese, si sommano le giornate di assenza di ciascun periodo fino a raggiungere il numero 30, considerando le stesse pari ad un mese e tenendo in evidenza i giorni residui per sommarli successivamente ad eventuali ulteriori periodi;
 - b) per i periodi di durata superiore ad un mese (ma non multipli dello stesso), si computa il mese od il numero di mesi inclusi nei periodi medesimi secondo il calendario comune, lasciando come restò il numero dei giorni che non raggiungono il mese intero. Per questi ultimi si seguirà il criterio di cui alla precedente lettera a).

L'articolo 45, comma 6, del CCNL del 16/11/2022 dispone che i periodi di assenza di congedo parentale, nel caso di fruizione continuativa, comprendono anche gli eventuali giorni festivi che ricadano all'interno degli stessi.

Tale modalità di computo trova applicazione anche nel caso di fruizione frazionata, ove i diversi periodi di assenza non siano intervallati dal ritorno al lavoro del lavoratore o della lavoratrice⁹.

Ai lavoratori, anche adottivi o affidatari, con rapporto di lavoro, sia a tempo pieno che a tempo parziale, è data la possibilità di frazionare ad ore il congedo parentale come alternativa ad un intero giorno di permesso.

Il comma 8 del richiamato articolo 45 ha previsto che ai fini del computo dei giorni di congedo parentale fruiti da un lavoratore a tempo pieno, 6 ore di congedo parentale sono convenzionalmente equiparate ad un giorno.

In caso di part time il suddetto numero di ore è riproporzionato per tenere conto della minore durata della prestazione lavorativa.

I congedi parentali ad ore non sono, in ogni caso, fruibili per meno di un'ora e non riducono le ferie.

6. Retribuzione del congedo

I primi 9 mesi di congedo parentale (complessivamente intesi per entrambi i genitori) e da fruire fino ai 12 anni del bambino o dall'ingresso in famiglia in caso di adozione o affidamento sono sempre retribuiti a prescindere dalle condizioni di reddito del richiedente.

Il restante mese o i restanti due mesi fino ad arrivare ad un complessivo di 10/11 mesi per entrambi i genitori, comunque fruibili fino ai 12 anni del bambino o dall'ingresso in famiglia in caso di adozione o affidamento, sono retribuiti solo se il richiedente abbia un reddito inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, altrimenti non sono retribuiti.

Per il personale degli enti locali bisogna tenere in considerazione sia l'articolo 45 del CCNL del 16 novembre 2022 (per il personale non dirigenziale) e l'articolo 17 del CCNL del 16 luglio 2024 (per il personale dirigenziale) che le Leggi di Bilancio per il 2024 e per il 2025 (queste ultime in modifica dell'articolo 34, comma 1 del decreto legislativo n. 151/2001).

⁹ Si ricorda che il messaggio dell'INPS n. 19772 del 18/10/2011 non è ritenuto suscettibile di diretta ed automatica applicazione relativamente al personale del Comparto Funzioni Locali. Le ferie cioè, non possono essere considerate rientro al lavoro. (RAL_1697_Orientamenti Applicativi).

L'articolo 45 del CCNL del 16/11/2022 prevede che i primi 30 giorni di congedo parentale, computati complessivamente per entrambi i genitori, sono retribuiti per intero.

Le leggi di Bilancio per il 2024 e per il 2025 hanno previsto per tutti i dipendenti, compreso quindi il personale degli enti locali, una retribuzione ulteriori due mesi di congedo parentale all'80% (anziché al 30% come originariamente previsto dal decreto legislativo n. 151/2001, prima degli interventi della Manovra 2024 e Manovra 2025 sul Testo Unico della maternità e della paternità).

I restanti mesi sono, invece, retribuiti al 30% come originariamente previsto dal decreto legislativo n. 151/2001.

C'è, però, da evidenziare che, mentre i primi 30 giorni di congedo interamente retribuiti sono sempre garantiti, i due mesi retribuiti all'80% (anziché al 30%), previsti dalle leggi di bilancio per il 2024 e per il 2025, non riguardano tutti i dipendenti, ma solo chi ha terminato o terminerà il congedo obbligatorio di maternità (o di paternità in sostituzione di quello di maternità) rispettivamente nel 2024 o dal 2025 in poi.

Per cui, non spettano se il congedo obbligatorio di maternità (o di paternità in sostituzione di quello di maternità) è terminato entro il 31/12/2023 (in questo caso resta confermata la retribuzione al 30%).

Per cui, dal 2025 in poi, per i dipendenti pubblici, si hanno tre possibili casistiche di retribuzione del congedo parentale per i primi 9 mesi:

	Indennizzi 3 mesi personali			Indennizzo 3 mesi condivisi
Maternità obbligatoria conclusa entro il 31/12/2023	1° mese al 100% entro il 12° anno di vita del bambino	2° mese al 30% entro il 12° anno di vita del bambino	3° mese al 30% entro il 12° anno di vita del bambino	30% entro il 12° anno di vita del bambino
Maternità obbligatoria conclusa nel corso del 2024	1° mese al 100%	2° mese all'80% se fruito entro il 6° anno di vita del bambino (a coppia, non a genitore, rimane al 30% se consumato dall'altro genitore). Se fruito dal 7° al 12° anno di vita del bambino al 30%	3° mese al 30% entro il 12° anno di vita del bambino	30% entro il 12° anno di vita del bambino
Maternità obbligatoria conclusa dopo il 31/12/2024	1° mese al 100%	2° mese all'80% se fruito entro il 6° anno di vita del bambino (a coppia, non a genitore, rimane al 30% se consumato dall'altro genitore). Se fruito dal 7° al 12° anno di vita del bambino al 30%	3° mese all'80% se fruito entro il 6° anno di vita del bambino (a coppia, non a genitore, rimane al 30% se consumato dall'altro genitore). Se fruito dal 7° al 12° anno di vita del bambino al 30%	30% entro il 12° anno di vita del bambino

7. Preavviso e documentazione

La lavoratrice madre o il lavoratore padre presentano la domanda di fruizione del congedo parentale, a giorni interi o in ore, con riferimento al figlio per il quale si chiede il beneficio e con l'indicazione della relativa durata, al dirigente/responsabile di struttura con un termine di preavviso di almeno 5 giorni.

La domanda può essere inviata anche per mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento o altro strumento telematico idoneo a garantire la certezza dell'invio (ad esempio PEC) purché sia assicurato comunque il rispetto del termine minimo di 5 giorni.

Tale disciplina trova applicazione anche nel caso di proroga dell'originario periodo di astensione. In casi di particolari e comprovate situazioni personali, il congedo si può richiedere entro le 48 ore precedenti l'inizio del periodo di astensione.

Unitamente alla domanda la lavoratrice o il lavoratore interessati devono produrre, ai sensi del D.P.R. n. 445/2000 e successive modificazioni, dichiarazione sostitutiva di certificazione in relazione alla nascita del figlio, dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà in relazione ai fatti e alle circostanze da valutare ai fini della concessione del congedo parentale.

La documentazione sostitutiva, per essere accettata, dovrà contenere elementi sufficienti e necessari, idonei a consentire all'amministrazione il controllo sulla veridicità delle dichiarazioni rese dagli interessati, adempimento quest'ultimo previsto dal citato D.P.R. n.445/2000.

Per quanto sopra, dalla documentazione sostitutiva dovrà risultare:

- la posizione dell'altro genitore in relazione al richiedente ed al figlio (coniuge, convivente, separato legalmente, eventuale mancato riconoscimento del figlio e quant'altro sia necessario per definire le rispettive posizioni giuridiche);
- le generalità dell'altro genitore, la posizione occupazionale del medesimo (soggetto occupato o disoccupato, lavoratore dipendente, autonomo, libero professionista);
- l'indicazione dell'ente e della sede lavorativa, se l'altro genitore risulta lavoratore dipendente;
- l'indicazione dell'attività svolta (commerciante, artigiano, ecc.), se l'altro genitore è lavoratore autonomo o libero professionista;
- l'indicazione in ordine alla fruizione o meno del beneficio da parte dell'altro genitore, quantificando le eventuali assenze effettuate allo stesso titolo sempre dall'altro genitore.

Nell'ipotesi di morte dell'altro genitore, il richiedente deve produrre il relativo certificato di morte.

In luogo di tale certificato, l'interessato può sottoscrivere dichiarazione sostitutiva di certificazione, se trattasi del decesso del coniuge, ovvero, dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, se trattasi di genitore non legato al richiedente da vincolo matrimoniale.

Riguardo all'ipotesi di "abbandono" del figlio da parte dell'altro genitore, occorre distinguere a seconda che questi abbia riconosciuto o meno il bambino; in particolare, in caso di mancato riconoscimento, il genitore interessato deve rendere dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante il mancato riconoscimento del figlio da parte dell'altro genitore; dalla predetta dichiarazione deve, altresì, risultare che il figlio è soggetto alla potestà del richiedente e non è in affidamento presso terzi.

In caso di abbandono successivo al riconoscimento, l'interessato, unitamente alla dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, deve presentare copia del provvedimento con il quale il giudice si è pronunciato in merito alla decadenza della potestà dell'altro genitore, ai sensi degli artt. 330 e 333 del Codice Civile; in attesa di tale provvedimento, può essere validamente presentata copia dell'istanza, inoltrata dal genitore interessato, diretta ad ottenere il provvedimento di cui sopra. Nell'ipotesi di affidamento esclusivo del figlio, il genitore interessato è tenuto a presentare copia del provvedimento con il quale il giudice ha disposto l'affidamento stesso.

Con particolare riguardo alla sentenza di separazione, la circostanza che il figlio venga “genericamente” affidato al padre o alla madre (ai sensi dell’articolo 155 del Codice Civile) non integra l’ipotesi dell’affidamento esclusivo; occorre, infatti, accertare che l’affidamento sia disposto in favore di un “solo genitore” – nella fattispecie, il richiedente - secondo quanto disposto dall’articolo 155 del Codice Civile.