



**Università
di Genova**

MIPA

Master di II livello in
Innovazione nella Pubblica Amministrazione

Università degli studi di Genova

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
E INTERNAZIONALI**

**Master di II livello in Innovazione nella Pubblica
Amministrazione (MIPA)
III edizione – a.a. 2022/2023**

**Welfare aziendale e pubblico impiego
Un trampolino di lancio per l'Ente Locale**

Relatore

Chiar.mo Prof. Luca Gandullia

Correlatore

Dott.ssa Marta Guglielmi

Candidata

Lorenza Olmi

Indice

CAPITOLO I – Le politiche di welfare	3
1.1. Cos'è il welfare integrativo	3
1.2. Impiego privato e pubblico	7
1.3. Welfare e motivazione del personale	10
CAPITOLO II - Disciplina contrattuale ed aspetti fiscali negli Enti Locali	15
2.1. L'evoluzione della contrattazione collettiva	15
2.2. Comparto/ Dirigenza/Segretari Comunali e provinciali	19
2.3. Welfare e bilancio: fonti di finanziamento	21
2.4. Aspetti fiscali	24
CAPITOLO III – Strumenti operativi	28
3.1. Misure di welfare	28
3.2. Come costruire un piano di welfare	34
3.3. Esempi applicativi	39
Conclusioni.....	43
Bibliografia.....	46

CAPITOLO I – Le politiche di welfare

1.1. Cos'è il welfare integrativo

Il welfare integrativo, ancillare o sostitutivo delle prestazioni che dovrebbero essere garantite dalla Repubblica Italiana nei suoi vari livelli istituzionali, viene ormai comunemente definito *secondo welfare* per distinguerlo dal primo, quello statale.

La scelta terminologica sottolinea la diversa funzione, suppletiva appunto, ma non sta ad indicare la successione cronologica tra i due welfare, che non trova riscontri storici. Peraltro, in questi ultimi anni abbiamo assistito a una sempre maggiore diffusione del welfare integrativo, sintomo inequivocabile della crisi o comunque del ridimensionamento del *welfare state*.

La genesi del welfare integrativo, tuttavia, è tutt'altro che recente. In particolare, nelle società occidentali l'irrompere della produzione industriale ha spinto gli Stati ad assumere una graduale dimensione sociale con politiche rivolte ai bisogni degli individui. Dalla seconda metà del XIX secolo, si è assistito ad una serie di riforme che sancivano un approccio nuovo ai problemi sociali.

Il primo esempio è la Germania di Bismarck, presto destinata a diventare l'archetipo per altri Paesi d'Europa, tra cui l'Italia, con assicurazioni rivolte alla tutela dei lavoratori in caso di malattia, infortuni, vecchiaia, invalidità

o morte. Col passare degli anni, contrassegnati dai due conflitti bellici e dalla crisi del 1929, si affaccia poi un altro modello, quello di Beveridge, che mira a garantire la libertà dal bisogno con un sistema universalistico di assicurazione sociale. Questo “Stato del benessere” si rivolgeva dunque a tutti i cittadini, a prescindere dalla loro appartenenza a una certa categoria produttiva.

L'epoca d'oro del *welfare state* non era ancora terminata che già si materializzavano le prime inesorabili incrinature di un sistema costruito nel corso di anni di forte espansione economica. I riflessi negativi sulla produzione e sul tasso di occupazione indotti dalla pesante crisi petrolifera del 1973, una elevata spesa pubblica e un crescente indebitamento dei Paesi avrebbero messo in discussione le politiche sociali assunte fino a quel momento.

L'aumento dell'aspettativa di vita e il calo della natalità, insieme con la terziarizzazione della produzione e la globalizzazione, imponevano quantomeno una riflessione sulla sostenibilità finanziaria del welfare, a favore di politiche economiche improntate al contenimento dei costi e alla riduzione del prelievo fiscale, come avvenuto negli Stati Uniti ed in Inghilterra negli anni Ottanta.

Recentemente, un nuovo impulso al welfare è arrivato in occasione della pandemia Covid-19, durante la quale i bisogni dei cittadini hanno trovato una solida risposta nello Stato: l'esplosione della domanda di protezione sociale ha visto un vero e proprio ritorno dello Stato, l'unico in grado di

fare fronte alle urgenze, che le dinamiche di mercato e le forze familiari o individuali non potevano fronteggiare.

Nell'attesa di comprendere come evolverà nel prossimo futuro la fisionomia del *welfare state*, specie per la tenuta dei bilanci anche a seguito della pandemia, è certo che una delle tendenze che ne aveva accompagnato gli sviluppi recenti era quella del ricorso al “welfare fiscale”: tramite deduzioni, detrazioni, crediti d'imposta, lo Stato Italiano incassa meno risorse ma risponde, indirettamente, ai bisogni del singolo individuo, in un'ottica però tutt'altro che universalistica. Quindi, il welfare integrativo non può definirsi un fenomeno del tutto nuovo, ma le forme nelle quali si esprime oggi e le dimensioni che assume meritano una rinnovata attenzione.

Ma cosa si intende precisamente per welfare integrativo o aziendale?

Il welfare aziendale comprende l'insieme di beni, servizi e prestazioni, a valenza sociale, erogate dai datori di lavoro ai propri dipendenti in ossequio a previsioni contrattuali, siano esse individuali o collettive. Il presente lavoro intende offrire una panoramica ragionata dei suoi più recenti sviluppi, al fine di comprendere se – e, eventualmente, come – lo strumento possa rispondere alle attuali istanze di lavoratori e imprese, nel contesto storico attuale.

Sotto un primo profilo può osservarsi che il contributo del welfare aziendale nell'integrare e arricchire il sistema di protezione sociale è conforme al quadro costituzionale, sia rispetto alla libertà dei privati di organizzarsi per finalità di interesse comune (si pensi agli articoli 33 e 38

della Costituzione Italiana) sia sul piano della sussidiarietà orizzontale (articolo 118 della Costituzione Italiana), perseguendo obiettivi previdenziali, assistenziali, culturali e di istruzione. La particolarità aggiuntiva è che in questa fattispecie la dimensione sociale viene curvata in una logica sinallagmatica, di scambio tra lavoro e retribuzione, quindi all'interno dell'articolo 36 della Costituzione Italiana.

Secondo diversa interpretazione la presenza di un contratto di lavoro quale presupposto per attivare piani di welfare ne escluderebbe ogni funzione sussidiaria. Pur nel riconoscimento di una caratterizzazione sociale e di una rilevanza pubblica, il welfare occupazionale rientrerebbe solo nell'articolo 36 e non nell'articolo 38 della Costituzione Italiana, in quanto espressione delle politiche di remunerazione del personale e non di solidarietà sociale.

La corrispettività e l'eventualità delle prestazioni non escludono poi la sussidiarietà orizzontale, che fa affidamento proprio sull'intervento dei privati per lo svolgimento di attività di interesse generale. E il rilievo secondo il quale sarebbero le risorse del datore «l'unica fonte di finanziamento» del welfare occupazionale pare non considerare la partecipazione indiretta dello Stato Italiano sul piano fiscale e dei lavoratori sul piano contributivo.

In ogni caso, le iniziative di welfare introdotte dalle imprese e dalle pubbliche amministrazioni vengono declinate di volta in volta in maniera talmente differente da avvalorare entrambe le visioni.

1.2. Impiego privato e pubblico

Il primo aspetto che si intende affrontare attiene alla diffusione quantitativa del welfare nei contesti di impiego privato, su cui incidono tanto la dimensione aziendale, quanto il settore e l'area geografica in cui opera l'impresa.

Rispetto alla dimensione aziendale, si osserva un rapporto di proporzionalità diretta: la prevalenza di contratti che includono la voce “welfare” appare chiara per le imprese sopra i 50 dipendenti e raggiunge il massimo (oltre il 70%) per quelle con più di 250 lavoratori (XXI Rapporto Cnel). Ad analoghe conclusioni è giunto il Rapporto Generali, che ha riscontrato come il grado di ricorso allo strumento tenda a diminuire quanto più ci si avvicina ai parametri assunti per la definizione di piccola e media impresa: lo strumento è utilizzato dal 70,7% delle imprese nelle realtà con più di 251 dipendenti, dal 66,8% in quelle con 101-250 dipendenti e dal 53,6% e 30,1%, rispettivamente, nelle imprese con 51-100 e con 10-50 dipendenti.

La diffusione delle iniziative di welfare è parimenti influenzata dal settore merceologico (ove la maggior incidenza si riscontra nel manifatturiero, soprattutto nella meccanica, e nei servizi) e dalla collocazione geografica (con le imprese del Nord che rivestono il ruolo di protagoniste). Invero, sia il primato del comparto manifatturiero sia la concentrazione nelle Regioni settentrionali, rilevata dall'Osservatorio Edenred 2022, riflettono la distribuzione delle grandi imprese italiane, collocate, appunto, nel Nord del Paese e nel settore della manifattura.

Dall'Osservatorio, si apprende come i contratti depositati siano 9.421 (di cui 7.892 aziendali e 1.529 territoriali), fortemente concentrati nel Nord Italia (73%) e su alcuni settori di attività (servizi e industria). Nonostante la crescita del numero dei contratti in generale e dei contratti che prevedono la conversione del premio di risultato in misure di welfare (passati da 4.401 a 5.758), le informazioni riportate sono ben lontane dal tratteggiare il rilievo non solo qualitativo ma anche quantitativo del welfare occupazionale, perché, in prima battuta, non sono prese in considerazione le misure contenute nei regolamenti aziendali, ma unicamente nei contratti collettivi nazionali.

Il dato rappresenta comunque un indiscusso trend in crescita dell'applicazione nel settore privato degli strumenti del welfare aziendale.

Il welfare negli ultimi dieci anni è diventato sempre più protagonista dei contratti collettivi nazionali stipulati nei diversi mercati del lavoro.

Non è un caso che, a seguito della legge di bilancio del 2016, che ha segnato «l'entrata del welfare aziendale nell'età adulta» modificando i rigidi vincoli normativi fino a quel momento operanti, il patto per la fabbrica del 2018, che indirizza le linee di sviluppo di 61 contratti collettivi nazionali di lavoro, per un totale di 5.658.488 lavoratori dipendenti, abbia inserito il “welfare contrattuale” tra gli assi portanti del sistema.

Nel settore pubblico non esiste una disciplina organica del welfare integrativo. Le norme generali sull'ordinamento alle dipendenze delle amministrazioni contenute nel D.Lgs. 165/2001 individuano solo i principi fondamentali riguardanti la gestione delle risorse umane, dispongono che è

in capo alle pubbliche amministrazioni l'onere di garantire un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo. L'articolo 7 del predetto decreto prevede testualmente che *“le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno”*.

L'assenza di un quadro normativo strutturato ha favorito uno sviluppo non omogeneo delle politiche di welfare nei vari comparti.

Nell'ex comparto degli enti pubblici non economici, ad esempio, il contratto collettivo prevedeva la possibilità di finanziare le misure di welfare con specifiche voci di bilancio, mentre nel comparto Regioni ed Autonomie Locali mancava una regolamentazione di tal fatta. Tale circostanza ha fatto sì che alcuni settori siano stati più permeabili all'introduzione di queste misure ed altri meno.

In tale contesto estremamente variegato, il Governo, nel 2016, consapevole dell'importanza dell'introduzione del welfare anche nel pubblico impiego, in virtù dei risvolti positivi sull'attrattività del lavoro nella pubblica amministrazione, ha stipulato un accordo con le parti sindacali, assumendosi l'impegno, in vista dei rinnovi contrattuali relativi al triennio

2016/2018 di sostenere anche per quanto riguarda il pubblico impiego la progressiva introduzione di politiche di welfare contrattuale.

E' questo il primo momento in cui viene dato a livello centrale un forte impulso verso quello che sarà uno dei temi, a mio avviso, più rilevanti delle successive tornate contrattuali.

Seppur con ritardo rispetto al settore privato, il pubblico impiego fa ufficialmente capolino verso una nuova dimensione lavorativa che mette al centro il lavoratore, la sua famiglia ed il concetto di una “*retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso*”, così come previsto all'interno del Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017.

1.3. Welfare e motivazione del personale

La motivazione viene definita come l'insieme strutturato delle esperienze soggettive che spiega l'inizio, la direzione, l'intensità e la persistenza di un comportamento diretto ad uno scopo.

Diversi sono i fattori che stimolano la motivazione sul lavoro: i fattori intrinseci non legati al compito (bisogno di affiliazione, di riuscita, di autonomia), i fattori intrinseci legati al compito (interesse personale nei confronti dell'attività) ed i fattori estrinseci (incentivi esterni).

In particolare, i fattori estrinseci sono rappresentati da: valutazione e punteggi, aspetto economico, cibo, minacce, avanzamenti di carriera, premi e riconoscimenti.

Tanto premesso, le politiche di welfare possono collocarsi nell'ambito della motivazione estrinseca, agendo in via prioritaria sulla leva economica e premiale.

Le politiche di welfare mirano, infatti, ad aiutare il lavoratore (e spesso la sua famiglia) con strumenti a sostegno del reddito che non si misurano in denaro, ma si misurano in benefici e/o servizi ai quali il lavoratore può avere accesso.

In sostanza, si verifica un meccanismo di risparmio per i dipendenti, che aumentano conseguentemente la loro capacità di spesa, mediante l'utilizzo di servizi gratuiti, rimborsi su spese vive o vantaggi fiscali.

Pur non costituendo, né potendo costituire, un aumento *tout court* della retribuzione, il welfare opera di fatto, attraverso i citati meccanismi compensativi, nel solco della retribuzione del personale.

In questa prospettiva, con la legislazione fiscale, il legislatore ha già inteso ridisegnare il concetto di retribuzione flessibile e contrattata, incentivando anche ciò che è funzionalmente equivalente alla retribuzione. Parimenti, il welfare negoziale comporta un ampliamento della gamma delle prestazioni sinallagmatiche, che va oltre il salario meramente monetario e ricomprende altri elementi economicamente valutabili.

Si assiste ad una evoluzione generale del concetto di retribuzione, per la quale lo scambio proprio del rapporto di lavoro viene arricchito e correlato a bisogni individuali e collettivi del lavoratore sviluppatisi nella moderna società in forme nuove.

L'attivazione di politiche di welfare risulta strategica nel settore del pubblico impiego dove l'aumento della retribuzione, in particolare della parte fissa, può essere attuato unicamente in sede di contrattazione nazionale, non potendosi applicare l'istituto del super minimo, a differenza di tutto il settore privato.

Nell'impossibilità di aumentare la parte fissa della retribuzione ovvero il cosiddetto "stipendio tabellare", l'adozione di Piani di welfare, ben può costituire una leva motivazionale per il personale dipendente, in virtù del suo impatto economico nella sfera del lavoratore.

Nell'ampio quadro delle misure di welfare negoziale sono ricomprese sia forme di retribuzione differita, che si riferiscono a importi erogati in maniera posticipata rispetto al momento in cui si svolge il rapporto di lavoro, sia forme indirette di retribuzione, che non sono collegate all'effettuazione della prestazione, ma sono erogate comunque in virtù del rapporto di lavoro.

Sotto il profilo della retribuzione differita, non può non citarsi l'istituto della previdenza complementare, oggetto storico delle iniziative di welfare aziendale.

Per quanto riguarda invece le forme di retribuzione indiretta, figurano le misure volte a garantire varie forme di rimborso sulle spese vive e/o di compartecipazione ad alcune spese sostenute dal lavoratore e rientranti nei Piani di welfare.

Va, inoltre, sottolineato come l'adozione di politiche di welfare aziendale abbia un impatto sul dipendente non unicamente di tipo economico, ma anche in relazione al miglioramento della qualità e delle condizioni di lavoro.

Il welfare comprende, infatti, anche misure tese ad una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata di lavoratori e lavoratrici del settore, come forme di flessibilità oraria giornaliera e multi periodale e diverse modalità lavorative, quali lo smart working ed il telelavoro.

Il welfare può comprendere anche la previsione di spazi aziendali che vengono messi a disposizione dei dipendenti per attività ricreative o la somministrazione all'interno dell'amministrazione di servizi quali il bar o la mensa o quello di asilo nido o attività formative.

L'attenzione al clima aziendale ed al benessere organizzativo testimonia una importante evoluzione culturale, che sottintende un cambio di paradigma nel modo di percepire il lavoro e la controprestazione datoriale, all'insegna di uno scambio che si arricchisce in senso sociale.

Sotto questo profilo, il welfare aziendale può costituire una preziosa leva per trattenere le (ora più che mai) preziose risorse umane e attrarre nuova forza lavoro, mostrandosi capace di adattarsi alle emergenti esigenze ed alle mutate logiche di scambio, che caratterizzano la dinamicità delle odierne relazioni di lavoro.

Lo strumento gioca un ruolo fondamentale sia per le aziende, ormai stabilmente impegnate nella competizione sul mercato del lavoro per attirare persone ed evitarne l'esodo, sia per i lavoratori che, insieme alla domanda di retribuzioni migliori, esprimono anche una complessa domanda di supporti, sostegni e opportunità.

Il welfare privato può creare nelle imprese condizioni di *engagement* accompagnando i lavoratori a inserire il lavoro in una organizzazione di vita che percepiscono come migliore di quella che avrebbero senza lavoro o con un lavoro diverso.

Sotto questo punto di vista il welfare può giocare un ruolo nella motivazione del personale come fattore intrinseco (senso di affiliazione e riconoscimento nell'azienda).

Nella realtà del pubblico impiego il welfare aziendale, nella sua funzione di attrarre nuovi talenti e di evitarne la migrazione verso altri contesti lavorativi, può rappresentare un grande *atout* per il Comparto Funzioni Locali. Tale Comparto, infatti, dal punto di vista della contrattazione collettiva è il comparto che offre gli stipendi e le indennità più basse di tutto il settore, con la conseguenza che la partecipazione ai concorsi banditi dagli Enti Locali risulta più bassa rispetto a quella, ad esempio, del Comparto Ministeri e che, una volta assunti, i lavoratori inesorabilmente migrano verso realtà con condizioni economiche più vantaggiose, quali ad esempio le Agenzie.

La fluttuazione del personale tipica della realtà degli Enti Locali, potrebbe, quindi, essere quantomeno arginata con l'introduzione di misure di welfare.

Una riprova di ciò è contenuta nella indagine dell'*Osservatorio Welfare Assolombarda*, Rapporto 2022, focalizzata sui mezzi più utilizzati dai direttori del personale delle imprese associate per raggiungere gli obiettivi di «attrarre nuovi talenti (*attraction*)», «trattenere le risorse più strategiche (*retention*)» e «motivare i collaboratori (*engagement*)». Gli strumenti considerati più efficaci a tali scopi sono risultati proprio quelli riconducibili alla categoria Benefit, Welfare e Wellbeing.

CAPITOLO II - Disciplina contrattuale ed aspetti fiscali negli Enti Locali

2.1. L'evoluzione della contrattazione collettiva

Come visto, nel pubblico impiego il concetto di welfare prende le mosse dal D. Lgs. 165/2001, il quale all'art. 7 pone in capo alle pubbliche amministrazioni l'onere di garantire un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo. Successivamente un nuovo impulso alle esperienze di welfare è scaturito dalla legge n. 124/2015, il cui art. 14 prevede che le amministrazioni, al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, stipulino convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia, e organizzino, anche attraverso accordi con altre PA, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica. Le singole amministrazioni, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili, sono quindi state inizialmente chiamate a predisporre misure orientate ai bisogni di chi è gravato da responsabilità genitoriali.

All'intervento del legislatore ha fatto seguito l'accordo del 30 novembre 2016 con cui il Governo si è impegnato nei confronti dei sindacati maggiormente rappresentativi Cgil, Cisl e Uil a sostenere la graduale introduzione anche nel settore pubblico di forme di welfare contrattuale, in vista dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016/2018, con misure che integrano e implementano le prestazioni pubbliche, di fiscalità di vantaggio, sostenendo altresì lo sviluppo della previdenza complementare. Tale impegno è stato poi recepito dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'atto di indirizzo per l'apertura dei tavoli di contrattazione dove si legge *“il presente rinnovo contrattuale dovrà creare le basi per*

promuovere forme e schemi di “welfare aziendale”, in analogia con le esperienze già da tempo in atto nel settore privato”.

E' così che il welfare integrativo approda ufficialmente nella contrattazione nazionale del pubblico impiego.

Il CCNL Sanità, così come, in maniera analoga, il comparto funzioni centrali e quello funzioni locali, ed il CCNL istruzione e ricerca (solo con riguardo alla sezione università e aziende ospedaliero-universitarie nonché alla sezione istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione) contengono, infatti, un elenco, solo esemplificativo, dei benefici di natura assistenziale e sociale, che le amministrazioni possono disciplinare in sede di contrattazione integrativa.

Proprio in relazione al triennio 2016/2018 si riscontra nel conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato lo stanziamento di risorse destinate all'istituto, ancorché ancora con importi modesti, in particolare nel Comparto Enti Locali.

Una nuova spinta alla diffusione di esperienze di welfare proviene dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 10 marzo 2021, dove vengono fissati i pilastri per i successivi rinnovi contrattuali del triennio 2019/2021. *“Le parti concordano inoltre sulla necessità di implementare gli istituti di welfare contrattuale anche con riguardo al sostegno alla genitorialità con misure che integrino e implementino le prestazioni pubbliche, le forme di previdenza complementare e i sistemi di premialità diretti al miglioramento dei servizi, estendendo anche ai comparti del pubblico impiego le agevolazioni fiscali previste per i dettori privati a tali fini”.*

Quanto sopra è stato accolto dal Governo nell'atto di indirizzo relativo ai rinnovi contrattuali del triennio 2019/2021 specificando che *“la contrattazione nazionale dovrà individuare forme di incentivazione del welfare contrattuale, al fine di migliorare il benessere del personale e di rafforzare il senso di appartenenza delle amministrazioni. In tale ambito, la contrattazione nazionale potrà prevedere interventi in grado di soddisfare le diverse esigenze del personale, tenendo conto delle sue caratteristiche dal punto di vista demografico e familiare. Possibili aree di intervento sono rappresentate dal sostegno alla genitorialità o le prestazioni sanitarie. In ogni caso, la contrattazione nazionale dovrà dare adeguato spazio alla contrattazione integrativa, livello più adatto per incentivare gli specifici bisogni a cui correlare gli interventi. La contrattazione integrativa, nell'ambito delle risorse ad essa destinate, dovrà altresì individuare le forme di finanziamento dei piani di welfare. Ove percorribili, potranno altresì essere previste forme di convenzionamento tra diverse amministrazioni”*.

Degno di nota per il Comparto Funzioni Locali è l'ultimo atto di indirizzo relativo al rinnovo contrattuale del triennio 2022/2024 (cui non ha ancora fatto seguito l'approvazione del relativo CCNL), che mette molto bene a fuoco le potenzialità del welfare e le criticità del settore. Il predetto atto programmatico si propone di affrontare il problema della graduale diminuzione dei dipendenti, in calo di 10mila unità di personale ogni anno dal 2016 a oggi, evidenziando come la maggior parte degli Enti del comparto stia attraversando una fase di particolare difficoltà, dietro la quale si cela la scarsa attrattività economica dell'impiego, che conduce alla

scarsa partecipazione ai concorsi e a significativi flussi di mobilità in uscita verso altri comparti. A fronte di ciò, il nuovo contratto dovrà intervenire in modo innovativo sugli istituti del trattamento economico e del welfare integrativo, impiegando tutti i margini utili per potenziare l'interesse all'impiego negli enti attualmente meno attrattivi. In relazione al welfare aziendale il documento prevede testualmente *“Assume un ruolo fondamentale la previsione di un nuovo modello welfare aziendale/integrativo quale strumento di attrattività del lavoro alle dipendenze di una pubblica amministrazione, comparabile al settore privato. In tale prospettiva il ruolo della contrattazione nazionale è decisivo per definire la cornice delle regole nel cui ambito si cala la contrattazione integrativa. Sono confermate le risorse per il welfare contrattuale previste dai precedenti rinnovi contrattuali ed integrate secondo le modalità previste dall'atto di indirizzo quadro”*.

Una volta esaminata la cornice normativa e contrattuale di riferimento occorre soffermarsi sulla concreta attuazione dell'indirizzo politico.

Dal punto di vista attuativo, nel pubblico impiego il legislatore articola la contrattazione su due livelli: quello nazionale e quello integrativo.

Anche il welfare trova quindi la sua regolamentazione sui due livelli.

Mentre il CCNL stabilisce gli elementi comuni del Comparto, il contratto collettivo decentrato integrativo (CCDI), quale espressione dell'Accordo economico e giuridico stipulato tra il singolo Ente Locale ed i propri dipendenti rappresentati dalle RSU e dalle organizzazioni sindacali, risulta applicabile unicamente al singolo Ente di riferimento.

Alle misure di welfare previste a livello nazionale, ogni Amministrazione ha facoltà di affiancare e declinare ulteriori misure in favore dei propri dipendenti, nel rispetto dei vincoli di spesa e della normativa contabile (*“Le amministrazioni disciplinano, in sede di contrattazione integrativa di cui all’art. 7, comma 4, la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti”* art. 82, comma 1, CCNL Funzioni locali 2018/2021).

2.2. Comparto/ Dirigenza/Segretari Comunali e provinciali

Per prima cosa, si rileva che il welfare si applica al personale dipendente, pertanto i possibili destinatari sono sia i dipendenti a tempo determinato che quelli a tempo indeterminato ed ovviamente sia i lavoratori part-time che quelli full-time.

Sotto il profilo temporale, l’Aran ha fornito uno specifico parere (parere n. 403/2022), chiarendo che i benefici vanno riconosciuti ai dipendenti in servizio ad una determinata data, così come indicata nel Contratto Collettivo Decentrato Integrativo, indipendentemente dal fatto che gli stessi nelle more siano cessati dal servizio.

Chiarita la definizione di dipendente ai fini welfare e l’arco temporale di applicazione delle misure, resta da analizzare la disciplina dei CCNL Funzioni Locali, in relazione ai dipendenti del Comparto, ai Dirigenti ed ai Segretari Comunali e Provinciali.

Per quanto attiene i dipendenti del Comparto, il welfare trova una sua prima positivizzazione contrattuale nell’art. 72 del CCNL del Comparto

delle Funzioni Locali del 21 maggio 2018, che contiene un elenco esemplificativo e non esaustivo di tutte le misure di welfare applicabili.

Tale disposizione, pur avendo rappresentato l'esordio delle politiche di welfare, ne consentiva il finanziamento entro i soli limiti delle somme già stanziare dall'Ente per finalità assistenziali e sociali, rendendone di fatto, praticamente impossibile una sua attuazione concreta.

Tale articolo è stato poi successivamente sostituito dall'art 82 del CCNL Enti Locali del 16 novembre 2022, il quale, intervenendo sul punto, ha previsto anche forme di finanziamento a carico del Fondo di cui all'art. 79, rendendo finalmente realizzabile l'attuazione dell'istituto.

Per una disamina puntuale delle singole misure di welfare contenute nei contratti collettivi e del suo finanziamento si rimanda ai successivi paragrafi.

Il riconoscimento delle politiche di welfare contrattuale per i dirigenti è contenuto nell'art. 32 del CCNL dei Dirigenti. La disposizione del contratto collettivo, a differenza della norma che riguarda il comparto, non ha previsto un elenco delle misure possibili di welfare, lasciando la materia interamente alla contrattazione integrativa aziendale (CCDI), prevedendo semplicemente un limite di spesa pari al 2,5% del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato.

Con un discreto stupore si rileva che i segretari comunali e provinciali non risultano beneficiari di iniziative di welfare, in quanto manca nel contratto afferente i Dirigenti un esplicito richiamo contrattuale alla categoria.

2.3. Welfare e bilancio: fonti di finanziamento

In relazione alle fonti di finanziamento l'art. 82, comma 2, del CCNL Funzioni Locali 2019/2021 prevede che *“gli oneri per la concessione dei benefici di cui al presente articolo sono sostenuti mediante utilizzo delle disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme, nonché mediante utilizzo di quota parte del Fondo di cui all'art.79, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa. Tra le risorse del Fondo sono prioritariamente utilizzate, anche in deroga al limite di cui al precedente periodo, quelle di cui all'art. 67, comma 3, lett. b) del CCNL del comparto Funzioni locali sottoscritto il 21.05.2018”*.

La norma ha consentito il superamento dell'art. 72 del CCNL 2016/2018, il quale limitava il reperimento delle risorse da destinare al welfare alle somme già stanziare a fini assistenziali negli anni precedenti.

L'articolo costituisce la chiave di volta per l'Ente Locale per poter superare il divario rispetto agli altri comparti di contrattazione, dove non era mai stata posta una regola di questo tipo, consentendo così una armonizzazione della contrattazione pubblica e la possibilità di attrarre nuova forza lavoro ad armi pari rispetto agli altri settori della contrattazione.

Le misure di welfare possono oggi essere finanziate mediante l'utilizzo di una quota del Fondo per le risorse decentrate, nel limite definito in sede di contrattazione collettiva. Tuttavia, tra le risorse del Fondo vengono *in primis* individuate quelle derivanti dai risparmi di spesa conseguenti a “Piani di riorganizzazione”. Tale tipologia di risorsa non è, in realtà, la più

adatta a finanziare le misure di welfare, in quanto trattasi di risorse destinate ad esaurirsi in un breve lasso di tempo.

Il welfare, al contrario, richiede delle risorse destinate in maniera strutturale e non a spot. Proprio l'etimologia della parola "*fare*" presuppone, infatti, una durata nel tempo, laddove prestazioni rivolte ad un interesse statico, puntuale nel tempo, rientrerebbero più nel concetto di "*wellbeing*" e non di "*welfare*".

Solo la destinazione stabile di una quota parte del Fondo, a prescindere dai risparmi derivanti dai "Piani di riorganizzazione", può consentire alle misure di welfare di poter effettivamente decollare.

Una ulteriore criticità è rappresentata dal limite alla corresponsione del trattamento accessorio, attualmente vincolato al tetto relativo all'anno 2016 (art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017). Non potendo aumentare la cifra stanziata sul trattamento accessorio, risulta evidente che destinando delle risorse del Fondo al welfare vengono automaticamente ridimensionate altre voci dello stesso, quali ad esempio quella destinata alla performance.

In sostanza, la coperta rischia di essere troppo corta.

Va osservato come ci sarebbe, in ogni caso, un vantaggio per il lavoratore, perché, come vedremo al capitolo seguente, la moneta del welfare ha un valore maggiore rispetto alle altre provvidenze economiche, in quanto gode di vantaggi fiscali propri. Mentre l'erogazione della performance subisce la decurtazione di contributi e tasse, le erogazioni di welfare possono essere totalmente esenti.

Quindi, la stessa cifra distribuita sotto forma di performance o di welfare ha un diverso impatto economico nella busta paga, con un evidente vantaggio a favore dell'utilizzo del welfare.

Un ulteriore vincolo da tenere presente per l'utilizzo del Fondo è quello rappresentato dall'art. 80, comma 3, del CCNL 2019/2021, il quale prevede che la contrattazione integrativa debba destinare la parte prevalente delle somme variabili disponibili del Fondo alla performance, al lavoro straordinario.

Quindi oltre il 50% della parte variabile del Fondo non può essere destinato, pur in presenza di accordi con i sindacati, al finanziamento del welfare, creando una vera e propria gabbia finanziaria sull'utilizzo delle risorse.

Resta, invece, libera la percentuale di utilizzo della parte stabile del Fondo. Un'altra fonte di finanziamento che gli Enti Locali possono utilizzare per finanziare le misure di welfare sono gli introiti derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie relative ad illeciti del Codice della Strada, secondo quanto disposto dall'art. 98 del CCNL Funzioni Locali 2018/2021.

L'art. 208 del D. Lgs. n. 285/1992 (Codice della Strada) prevede, però, che i proventi delle sanzioni possano essere destinati unicamente al personale della Polizia Locale. Tale fonte di finanziamento può, pertanto, essere rilevante unicamente per una piccola quota di lavoratori e non risolve, di conseguenza, il problema del finanziamento dei Piani di welfare nel suo complesso.

Una ultima fonte di finanziamento è rappresentata dalla possibilità di destinare al welfare integrativo le somme ricavate dalla irrogazione della sanzione disciplinare della multa (art. 72 CCNL 2019/2021).

Anche in questo caso siamo di fronte a somme incerte e di poca rilevanza, su cui non si possono basare misure strutturali. Esse possono essere utilizzate eventualmente come integrazione delle somme stanziare a carico del Fondo, che rimane, in definitiva, l'unica vera fonte di finanziamento idonea a conseguire il risultato.

2.4. Aspetti fiscali

La materia è di estrema rilevanza ed allo stesso tempo complessa, in quanto non tutti gli istituti di welfare possono beneficiare delle stesse riduzioni o esenzioni fiscali.

Ad esempio, a differenza di quanto avviene nel settore privato, per i dipendenti pubblici non è prevista alcuna agevolazione per la corresponsione dei premi produttività di cui alla legge n. 208/2015.

La normativa riguardante le agevolazioni fiscali per le misure di welfare si rinviene per lo più nel Testo Unico delle Imposte sui Redditi.

In particolare, l'art. 51 del TUIR prevede, per quanto di interesse, che:

“1. il reddito di lavoro dipendente è costituito da tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo d'imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro.

2. Non concorrono a formare il reddito:

- i contributi di assistenza sanitaria versati dal datore di lavoro o dal lavoratore ad enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale in

conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, per un importo non superiore complessivamente ad euro 3.615,20;

- le somme erogate o rimborsate alla generalità o a categorie di dipendenti dal datore di lavoro o le spese da quest'ultimo direttamente sostenute, volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto, di accordo o di regolamento aziendale, per l'acquisto degli abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale del dipendente e dei familiari;

- l'utilizzazione delle opere e dei servizi riconosciuti dal datore di lavoro volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, per le finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto;

- le somme, i servizi e le prestazioni erogati dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione di servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa ad essi connessi, nonché per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali da parte dei familiari e per borse di studio a favore dei medesimi familiari;

- le somme e le prestazioni erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione dei servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti;

- le erogazioni effettuate dal datore di lavoro in conformità a contratti collettivi o ad accordi e regolamenti aziendali a fronte delle spese sanitarie di cui allo stesso articolo 10, comma 1, lettera b).

3-bis. l'erogazione di beni, prestazioni, opere e servizi da parte del datore di lavoro può avvenire mediante documenti di legittimazione, in formato cartaceo o elettronico, riportanti un valore nominale”(il riferimento è ai cosiddetti voucher che possono essere utilizzati per l'acquisto dei beni e servizi sopra elencati).

Con la circolare n. 28/E del 2016 l'Agenzia delle Entrate ha chiarito che l'esclusione dal reddito in relazione alle voci contenute nell'art. 51 TUIR non viene applicata allorché le provvidenze siano erogate *ad personam* e non in favore della generalità dei dipendenti.

In sostanza, le misure di welfare devono essere contenute nei contratti collettivi applicabili *erga omnes* e non nei contratti individuali di lavoro o in provvedimenti rivolti al singolo dipendente, indipendentemente da quanti lavoratori fruiscono poi effettivamente del beneficio.

Una particolarità riguardo ai voucher è rappresentata dal fatto che i dipendenti pubblici, a differenza dei lavoratori privati, sono espressamente esclusi dalla possibilità di ricevere come benefit welfare i “buoni benzina” previsti dalla Legge n. 23/2023. La legge contiene, infatti, un unico riferimento ai datori di lavoro privati e non è suscettibile di interpretazione analogica.

Per quanto riguarda le misure di welfare relative alla previdenza complementare i vantaggi fiscali per gli aderenti ai fondi chiusi previsti dai contratti collettivi si applicano sia alla fase di versamento dei contributi, sia alla fase di erogazione della prestazione e costituiscono un indiscutibile vantaggio per il dipendente.

A decorrere dal 1 gennaio 2018 i contributi versati al fondo pensione sono deducibili nel limite massimo di Euro 5.164,57.

Nel caso il lavoratore versasse contributi eccedenti tale limite, la quota eccedente potrà essere portata in deduzione al momento della erogazione della prestazione.

La prestazione maturata sarà inoltre soggetta ad una tassazione del 15%, ridotta di una percentuale pari allo 0,30% per ogni anno eccedente il quindicesimo di versamento al fondo, con un limite massimo del 6%.

CAPITOLO III – Strumenti operativi

3.1. Misure di welfare

Le amministrazioni disciplinano, in sede di contrattazione integrativa di cui all'art. 7, comma 4, la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti, tra i quali:

- a) iniziative di sostegno al reddito della famiglia;
- b) supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli;
- c) contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale;
- d) anticipazioni, sovvenzioni e prestiti a favore di dipendenti in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovino nella necessità di affrontare spese non differibili;
- e) polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale.

Iniziativa di sostegno al reddito della famiglia.

Le misure che rientrano in tale casistica devono avere come destinatario il dipendente, ma devono avere una portata collegata al nucleo familiare del dipendente.

I familiari ai quali è riconducibile la tutela sono quelli di cui all'articolo 12 TUIR, cioè il coniuge non legalmente ed effettivamente separato; i figli, compresi i figli nati fuori del matrimonio riconosciuti, i figli adottivi o affidati; ogni altra persona indicata nell'articolo 433 del Codice Civile, che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria, quindi i genitori e, in loro

manca, gli ascendenti prossimi; gli adottanti; i generi e le nuore; il suocero e la suocera; i fratelli e le sorelle.

A livello sociale, la forma più nota ed anche più antica di tutela della famiglia è quella dell'assegno per il nucleo familiare, oggi sostituito dall'assegno unico universale. I modesti importi erogati e l'ampissima platea di beneficiari consentono di affermare che in questo settore il welfare aziendale, specie negli ultimi anni, è diventato il principale protagonista delle misure di tutela della famiglia, in funzione sussidiaria di quella (debole) fornita dallo Stato.

Lo scopo è quello di restituire ai lavoratori e alle loro famiglie quella capacità di spesa che un tempo era nella competenza della funzione tariffaria della contrattazione collettiva, ma che via via è venuta sfumando. Tramite il *welfare* aziendale si realizza una gestione delle dinamiche retributive in cui si riesce a conferire alla retribuzione proprio quella funzione sociale prevista dall'articolo 36 della Costituzione Italiana.

I beni, le opere e i servizi compresi in tale categoria di misure welfare sono quelli che riguardano l'acquisto degli abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, quelli per la fruizione dei servizi di educazione e istruzione in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa ad essi connessi, nonché per la fruizione di ludoteche e di centri estivi e invernali o ancora quelli che riguardano la fruizione dei servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti.

Una misura tipica di sostegno al reddito della famiglia è quella legata alle esigenze dei figli più piccoli ed in particolare alla fruizione di asili nido.

Il contributo alla famiglia, legato alla prole, potrebbe essere erogato in denaro o, nei casi più virtuosi, potrebbe essere previsto un servizio di asilo nido aziendale con una quota di partecipazione spese a carico del beneficiario.

Rientrano tra le misure di welfare legate alla famiglia, avendo un impatto sul benessere organizzativo anche tutte quelle misure che consentono una conciliazione dei tempi di vita e lavoro, soprattutto per quanto riguarda la flessibilità organizzativa ed il lavoro agile.

Supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli

Esemplificazione di tali tipologie di misure sono le concessioni di borse di studio a favore dei figli iscritti alla scuola superiore o all'università, sulla base del merito scolastico.

Altra fattispecie potrebbe essere quella dell'erogazione di contributi per l'acquisto di libri di testo o per la fruizione della mensa scolastica.

L'importante sotto questo profilo è che la provvidenza economica non sia erogata a fronte del semplice svolgimento del percorso scolastico (attestazione iscrizione, frequenza scolastica, superamento dell'anno scolastico o degli esami universitari), ma sia legata al raggiungimento di risultati di eccellenza. In tal senso si è espressa, dietro specifico quesito, l'Agenzia delle Entrate con la risposta n. 311 del 30/4/2021.

Il contributo per la frequenza di percorsi scolastici viene poi mantenuto fino al completamento del percorso di studi e quindi avrà un impatto anche sulle risorse da destinare alla specifica voce nella contrattazione aziendale negli anni successivi.

Contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale

Rientrano in tali previsioni, ad esempio, i contributi per abbonamenti ad attività ricreative intestate al dipendente come abbonamenti teatrali o voucher per attività culturali, quali ingressi a mostre e musei.

Altra misura di welfare rientrante in questa categoria è il contributo per la frequenza da parte dei figli del dipendente di centri ricreativi e campus estivi.

Anticipazioni, sovvenzioni e prestiti a favore di dipendenti in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovino nella necessità di affrontare spese non differibili

Questa tipologia di misura ha trovato una applicazione del tutto marginale. Allo stato attuale, infatti, l'Inps prevede già a favore dei propri iscritti canali di finanziamento come il piccolo prestito o la cessione del quinto dello stipendio, a tassi agevolati (Con Legge n. 662 del 1996 è stato istituito, infatti, il Fondo della Gestione Unitaria delle prestazioni creditizie e sociali).

Risulta anche difficile pensare come un Contratto Collettivo Decentrato Integrativo possa trovare le risorse per finanziare una voce così rilevante di spesa e coprire anche il rischio economico del recupero del capitale.

Polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale

Questa costituisce una delle voci storiche di welfare maggiormente applicate, al pari della previdenza complementare.

Normalmente prevede l'esperimento di una gara pubblica per individuare la compagnia di assicurazione che può fornire il servizio di assistenza integrativa.

A differenza delle misure che vengono erogate solo in favore di specifici soggetti (figli, genitori bisognosi di assistenza) o in presenza della fruizione di determinati servizi (trasporto ferroviario, abbonamento teatrale), l'assistenza sanitaria sotto forma di welfare è destinata astrattamente alla totalità dei dipendenti.

La differenza tra un dipendente e l'altro risiede nella diversa misura di copertura del costo da parte dell'Ente, che può variare in base al reddito.

Inoltre, la polizza può, nella maggior parte dei casi, a richiesta dei dipendenti essere estesa anche ai familiari, con costo a proprio carico.

Le misure welfare sopra elencate non costituiscono un numero chiuso ed è rimessa all'Ente, in sede di Contratto Collettivo Decentrato Integrativo l'individuazione di ulteriori misure a beneficio dei lavoratori.

L'elencazione contenuta nel contratto collettivo non è, infatti, esaustiva, ma solo esemplificativa.

Ad esempio, il Contratto Collettivo Decentrato Integrativo potrebbe concedere contributi per la formazione dei dipendenti, che esula dal Piano della formazione contenuta nel P Integrato di Attività ed Organizzazione (PIAO).

Chiaramente è proprio nel contratto integrativo che si giuoca la partita più importante e dove gli Enti possono distinguersi gli uni dagli altri per una gestione virtuosa e migliorativa del benessere organizzativo, con la conseguenza di avere maggiore *appeal* sul mercato del lavoro.

Per completezza del presente lavoro, occorre sottolineare, in ogni caso, come le misure welfare, oltre che nella Contrattazione Decentrata Integrativa possono essere regolate anche ad altri livelli.

Il tema della previdenza complementare e quindi della possibilità di godere di opportunità per investire in una pensione integrativa, ad esempio, è trattato direttamente dalla contrattazione nazionale e non da quella decentrata.

I dipendenti degli Enti Locali hanno un Fondo chiuso di previdenza complementare, cui possono aderire, che è stato istituito, più di venti anni orsono, dall'art. 18 del CCNL Enti Locali del 2001. Anche questa forma di welfare è diretta alla totalità dei dipendenti che intendano aderire all'iniziativa.

Infine, nella tipologia di welfare integrativo a favore del personale degli Enti Locali sono da ricomprendere anche le prestazioni fornite direttamente dalla gestione credito e welfare dell'INPS.

La gestione credito, a fronte di una trattenuta obbligatoria per tutti gli iscritti dello 0,35% della retribuzione, offre diverse tipologie di misure, dal mutuo ipotecario a forme di prestito pluriennali più agili, tra cui il piccolo prestito.

L'INPS mette a disposizione anche numerosi contributi per sostenere la formazione dei dipendenti e dei propri figli (borse di studio per università, contributi per lo studio delle lingue straniere, borse di studio per soggiorni scolastici all'estero), così come contributi di tipo sanitario (quali ad esempio lo screening per la prevenzione delle principali malattie oncologiche o cardiovascolari).

In questo caso, i benefici vengono erogati a seguito della pubblicazione di specifici bandi pubblici, ai quali possono partecipare tutti gli iscritti all'INPS in possesso dei requisiti richiesti.

3.2. Come costruire un piano di welfare

La costruzione di un Piano di welfare prevede un percorso ponderato ed attento e non può essere lasciato all'improvvisazione.

Affinchè le misure adottate possano effettivamente tradursi nel miglioramento del benessere organizzativo inteso nel suo complesso e non in senso unicamente fiscale, è necessario, infatti, procedere con calma e vagliando bene le esigenze ed i bisogni del personale del singolo Ente di riferimento.

La stesura di un Piano di Welfare, così come in ogni caso di attività che richiede una pianificazione, avviene attraverso l'espletamento di diverse fasi:

- Analisi del contesto;
- Progettazione;
- Declinazione dei contenuti;
- Attivazione;
- Monitoraggio;
- Azioni correttive.

Analisi di contesto

In questa fase occorre effettuare una analisi concreta dei bisogni del proprio personale.

E' evidente che in ogni realtà lavorativa i bisogni possono essere estremamente differenti. Più il piano sarà costruito sartorialmente sulle esigenze reali del personale e maggiore sarà la sua efficacia.

Le richieste del personale possono dipendere dall'area geografica in cui ha sede l'ente, dalle caratteristiche dimensionali dell'ente, dalla tipologia del paniere dei dipendenti.

L'età, il genere e la categoria di appartenenza possono sicuramente influire sulla domanda e sul consumo di welfare.

Entrando nel merito, nei primi anni delle carriere lavorative o nei casi in cui l'ammontare del budget spendibile sia ridotto si riscontra una maggior propensione verso le soluzioni legate a una integrazione immediata al reddito, nell'area ricreativa e dei *fringe benefits*. In relazione alla variabile anagrafica, all'avanzare dell'età maggiore risulta l'interesse verso la sanità integrativa e la previdenza complementare. Al contempo, al crescere della disponibilità di spesa, corrisponde una maggiore attrattività dei servizi "sociali" di welfare.

In questa fase vengono individuate le categorie di beni e servizi da erogare sulla base delle necessità espresse dai lavoratori.

Per raccogliere le preferenze del personale in tema di welfare può essere molto utile proporre dei sondaggi anonimi a tutto il personale e poi procedere ad una razionalizzazione dei risultati.

Progettazione

In questa fase, sulla base dei bisogni rilevati, si sviluppano le tipologie di welfare migliori per soddisfare le richieste e si predispongono una bozza di progetto.

Si procede poi, in relazione alle singole tipologie di welfare come sopra individuate, all'individuazione dei vari strumenti utili per l'erogazione.

Si valuta quali misure è meglio erogare con voucher, quali con rimborso, quali con servizi interni all'ente, quali con servizi esterni all'ente. Sotto questo profilo si individuano le procedure da seguire per l'affidamento del servizio o si valutano specifici regolamenti per l'erogazione dei contributi.

Durante la fase di progettazione possono essere coinvolti anche il Comitato Unico di Garanzia e l'Organismo paritetico di Osservazione, quali soggetti promotori del benessere organizzativo all'interno dell'ente.

Declinazione dei contenuti

Questa fase avviene in sede di contrattazione collettiva. La delegazione di parte datoriale e la delegazione sindacale, sulla base dello studio di progettazione, definiscono le misure di welfare, le risorse economiche da destinare a ciascuna attività, i presupposti ed i requisiti per poter richiedere il beneficio e le modalità di erogazione delle misure.

Tutti i contratti decentrati integrativi (e quindi anche l'adozione di un piano di welfare) devono seguire la procedura prevista dall'art. 8, comma 7, del CCNL. Il kick-off della procedura avviene con la stesura di un atto di indirizzo da parte dell'ente, il quale deve in particolare indicare le somme da destinare al welfare.

Attivazione

La gestione del welfare può avvenire essenzialmente in tre modalità: in economia (tutti i procedimenti volti all'erogazione delle misure di welfare sono gestiti da personale interno all'ente), esternalizzata (viene indetta una gara e le procedure di erogazione del welfare vengono affidate a società esterne specializzate nel settore) e mista (allorchè si ha una gestione interna o esterna a seconda della tipologia di misura).

Fondamentale per l'attivazione concreta del piano è l'informazione dei dipendenti circa le misure di welfare adottate dal Contratto Collettivo Decentrato Integrativo. L'informazione deve comprendere le misure previste, i soggetti beneficiari delle singole misure, le modalità per poter richiedere il beneficio.

In ordine a tale ultimo aspetto l'ente, con l'ausilio dei sistemi informativi, potrebbe progettare una piattaforma *ad hoc*, a disposizione del dipendente sotto forma di catalogo, dove, nell'ottica della dematerializzazione documentale, ogni singolo interessato con una autenticazione a due fattori possa fare domanda per il beneficio o caricare la documentazione a supporto.

Monitoraggio

Questa rappresenta una fase strategica per valutare l'efficacia del Piano, sotto il profilo delle misure individuate, dei soggetti beneficiari, della percentuale di riconoscimento economico in relazione al reddito del dipendente, della snellezza delle procedure per la richiesta del beneficio.

Il monitoraggio potrebbe essere eseguito, così come avviene per la fase di analisi del contesto, attraverso la somministrazione di questionari a cadenza periodica.

Azioni correttive

Come in ogni ciclo di pianificazione, le azioni correttive sono volte al perseguimento di un obiettivo di miglioramento continuo.

Anche il Piano del welfare non va inteso come un documento statico, ma dinamico, in grado di adattarsi e rispondere alle mutevoli esigenze dei lavoratori in un'ottica di progressivo accrescimento del benessere organizzativo.

Attraverso le azioni correttive è possibile calibrare meglio le singole misure ed i loro beneficiari e destinare più efficacemente le risorse messe a disposizione.

L'azione correttiva potrebbe riguardare anche la modalità di erogazione della misura: una misura erogata con servizi gestiti da risorse interne potrebbe essere successivamente razionalizzata e viceversa.

Le azioni correttive nel caso del Piano del welfare non si possono attuare in corso di anno, in quanto la contrattazione collettiva si svolge in un unico momento e non prevede la riapertura del tavolo di contrattazione, ma possono confluire come proposte all'interno della piattaforma per l'adozione del successivo Piano di welfare.

Con questa fase si chiude il ciclo di pianificazione del welfare aziendale, che dovrà ripartire l'anno seguente dall'analisi di contesto.

3.3. Esempi applicativi

Una volta esaminata la cornice normativa, economica e sociologica del welfare, ai fini di una concreta applicazione dell'istituto all'interno delle realtà degli Enti Locali, si ritiene opportuno elaborare un modello di articolato che possa essere inserito all'interno della Contrattazione Decentrata Integrativa e possa fornire un utile strumento di partenza da declinare nelle varie realtà lavorative. L'elenco delle misure di welfare è solo esemplificativo ed è suscettibile di implementazioni e modifiche.

SEZIONE - Welfare integrativo

Art 1 - Risorse

1. L'importo complessivo disponibile per le misure di welfare per l'anno _____ ammonta a € _____, così composti:

- € _____ derivanti dalla destinazione di quota parte del Fondo di cui all'art. 79, commi 1 e 2, del CCNL del comparto Funzioni locali vigente;

- € _____ derivanti dalle somme già stanziata a bilancio a fini assistenziali negli anni precedenti;

- € _____, quali somme destinate al welfare non spese o non attribuite nel precedente esercizio finanziario costituenti risparmi di spesa.

Art. 2 - Misure di welfare integrativo

1. Le Parti concordano di individuare le seguenti prestazioni previste dall'art. 51 del TUIR e coerenti con quelle previste dall'art. 82 del CCNL vigente:

A. Servizi a rimborso (in favore del dipendente o dei familiari di cui all'art. 12 del TUIR che siano fiscalmente a carico):

- rette per asili nido, scuole materne, scuole private di ogni ordine e grado, ludoteche;*
- acquisto libri scolastici e strumenti informatici ad uso didattico (quali tablet, stampanti, e-book reader, personal computer);*
- costi delle mense scolastiche, doposcuola, scuolabus, gite didattiche;*
- rette per università, scuole di specializzazione, master;*
- spese sostenute per corsi di studio non compresi nell'ordinamento scolastico (corsi di lingua, corsi di abilitazione, corsi preparatori ad esami);*
- spese sostenute per centri estivi o invernali, campus;*
- spese per assistenza agli anziani non autosufficienti e per servizi di baby sitting;*
- spese per l'acquisto dell'abbonamento al trasporto pubblico locale, regionale o interregionale.*

B. Buoni Acquisto/Buoni spesa: viene prevista la possibilità di erogare al personale buoni acquisto rientranti nella disciplina del comma 3 dell'art. 51 del TUIR nel limite di € 258,23 per dipendente.

C. Assistenza sanitaria integrativa: viene prevista la possibilità di sottoscrizione di una polizza aziendale integrativa in favore dei

dipendenti, con la Compagnia _____, il cui costo sarà esente per i soggetti con ISEE inferiore ad Euro _____ e sarà pari al 50% dell'importo del premio per i soggetti con ISEE superiore ad Euro _____;

Il beneficio è estensibile con oneri a carico del dipendente anche ai familiari.

Sono rimborsati i costi documentati e sostenuti per l'anno fiscale in corso, relativi alle spese mediche nel limite complessivo di Euro 3.615,20.

Art. 3 - Documentazione a comprova

1. Al fine di fruire delle prestazioni previste dai precedenti articoli, il personale dovrà presentare apposita richiesta, allegando la documentazione a riprova della spesa effettuata o partecipare a specifico Bando per l'erogazione dei contributi qualora previsto.

Art. 4- Destinatari

1. Il welfare integrativo è destinato a tutto il personale, indipendentemente dal profilo di inquadramento, a tempo indeterminato e a tempo determinato.

2. Risultano beneficiari delle misure di welfare previste dal presente contratto decentrato, tutti i dipendenti in servizio nell'anno _____.

3. Il personale ha diritto al beneficio in quota parte rispetto al periodo di servizio. Il beneficio viene ridimensionato nel caso di contratto part-time verticale o orizzontale, in caso di assunzione/cessazione in corso d'anno o in caso di assenza dal servizio per aspettativa.

4. Non comportano il ridimensionamento dei servizi di welfare le assenze dovute a grave patologia, malattia, congedo per l'assistenza portatori di handicap, ricovero ospedaliero, congedo per gravi motivi di famiglia.

Art. 5 – Modalità attuative

1. E' a disposizione del personale dipendente una specifica piattaforma web utile per l'utilizzo dei servizi di welfare.

Conclusioni

Il mercato del lavoro, la motivazione del personale ed il sinallagma retributivo sono elementi fondamentali su cui agire per poter rendere l'impiego pubblico competitivo rispetto alle realtà private.

Oggigiorno, il confronto e la partita non si gioca, peraltro, unicamente in ambito nazionale, ma occorre essere competitivi anche rispetto a ciò che avviene negli altri stati europei, dove sotto questo profilo la legislazione giuslavoristica, in particolare nei paesi del Nord Europa, risulta più attenta alle esigenze del lavoratore e della sua famiglia e, conseguentemente, al benessere organizzativo nel suo complesso.

Sotto questo profilo, infatti, il pubblico impiego in Italia è ancorato a logiche ormai superate e richiede un forte intervento riformatore e innovativo.

Non potendo intervenire direttamente sulle leggi e sui contratti nazionali collettivi, il welfare, in quanto strumento a disposizione dei Dirigenti degli Uffici del Personale e delle Rappresentanze Sindacali Aziendali, rappresenta, in questo momento, un mezzo prezioso e strategico per apportare il cambiamento.

Il welfare risponde anche alla logica del benessere sotteso al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ed agli Obiettivi dell'Agenda 2030, laddove prevede misure in grado, ad esempio, di agevolare il lavoro femminile, riducendo il *gender gap*.

Ed allora ci vuole un po' di coraggio da parte dei *manager* pubblici, affinché destinino all'istituto maggiori risorse economiche e strutturino dei

sistemi gestionali semplici per la fruizione del servizio da parte dei dipendenti.

In particolare, negli Enti Locali, le politiche del welfare sono ancora molto acerbe, da un lato per la scarsa conoscenza della tematica e dall'altro per la difficoltà del reperimento delle risorse, a cui si aggiunge l'estrema variabilità di contesto tra i vari Enti appartenenti al comparto.

Scopo del presente approfondimento è quello di fare chiarezza sull'argomento, sul presupposto che l'innovazione ed il cambiamento possano avvenire solo attraverso l'informazione e la conoscenza.

Chiaramente per gli Enti Locali molto piccoli, come, ad esempio, i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, al di là della conoscenza e della lungimiranza dei dirigenti, può comunque essere difficoltoso strutturare dei Piani di welfare.

Sotto questo profilo, una soluzione può essere data dalla redazione di Piani di welfare in modalità aggregata, attraverso vere e proprie convenzioni tra Enti o l'adesione da parte degli Enti meno strutturati a convenzioni di welfare già esistenti, sulla scorta del modello virtuoso già intrapreso nel caso delle Stazioni Uniche Appaltanti (SUA).

In un futuro, auspicabilmente non troppo lontano, ci potrebbero essere delle piattaforme comuni a tutto il Comparto dove poter selezionare i servizi di interesse, usufruendo di un credito welfare predeterminato in sede di contrattazione decentrata a disposizione di ogni dipendente.

Uno scenario di questo tipo incrementerebbe la motivazione del personale in forza al comparto e colmerebbe la scarsa attrattività del settore Funzioni

Locali rispetto a quello Funzioni Centrali, verso il quale vi è una continua e inesorabile migrazione del personale.

De jure condendo, come avviene nel settore privato, chissà che non si possa arrivare anche nel pubblico impiego ad una welfarizzazione del premio di risultato. Si tratterebbe di una svolta epocale, in grado di detassare una cospicua parte di reddito da lavoro dipendente ed abbassare al contempo i costi del lavoro aziendale (*win to win*).

La speranza è quella che l'attuazione di rinnovate *policy* possa restituire nuove prospettive alle future generazioni di lavoratori pubblici, creando al contempo valore pubblico.

Bibliografia

F. Maino, *Il ritorno dello Stato sociale? Mercato, Terzo Settore e comunità oltre la pandemia. Quinto Rapporto sul secondo welfare*, Giappichelli, 2021

S. Cicala, G. Bertagna, C. Ziggiotto, *Il welfare integrato negli Enti Locali*, Publika, 2023

S. Malandrini, *Le dinamiche del costo del lavoro, tra decontribuzione dei premi di risultato e piani di welfare aziendale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2022, n. 2

M. Squeglia, *Welfare aziendale e pubblica amministrazione: prove di dialogo?*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2018, n. 4

S. Castellucci, *Contrattazione collettiva decentrata e misure di welfare occupazionale nella conciliazione dei tempi*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2018, n. 2

M. De Falco, *La diffusione del welfare aziendale in Italia nella (e oltre la) "grande dimissione"*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, n. 4

V. Fili, *Sufficienza della retribuzione e sostegno alla famiglia: dall'assegno per il nucleo familiare al welfare aziendale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2024, n.1

M. Dalla Sega, *Welfare e dinamiche retributive contrattuali: il caso dell'industria alimentare*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2024, n. 1

F. Olivelli, *L'inquadramento sistematico del welfare aziendale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2020, n. 1

M. Squeglia, *La previdenza contrattuale nel modello del welfare aziendale "socialmente utile" e della produttività partecipata*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2017, n. 2

M. Forlivesi, *Welfare contrattuale e retribuzione: interazioni e limiti di una disciplina frammentata*, in *Lavoro e Diritto*, 2020, n. 2