

# **IL WELFARE INTEGRATIVO NEGLI ENTI LOCALI**

Dalla teoria alle soluzioni pratiche

Salvatore Cicala, Gianluca Bertagna e Consuelo Ziggiotto



Il welfare integrativo negli enti locali

Di Salvatore Cicala, Gianluca Bertagna e Consuelo Ziggiotto

© 2023 Publika S.r.l.

Via Pascoli 3, 46049 Volta Mantovana (MN)

info@publika.it

www.publika.it

I diritti di riproduzione, traduzione, memorizzazione e adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (analogico e/o digitale) sono riservati in tutti i paesi.

Copertina: elaborazione su immagine da Freepik.com

I edizione

Finito di stampare nel mese di ottobre 2023 presso Pixart Printing - Quarto d'Altino



*Ai nostri figli*

*Elena*

*Lorenzo, Matteo e Paolo*

*Asia e Giona*



# Sommario

Introduzione .....	7
Capitolo I – Le politiche di welfare integrativo nella P.A. ....	9
1.1. Il concetto di welfare integrativo.....	9
1.2. La situazione nel settore pubblico.....	11
1.3. La nuova spinta con la contrattazione nazionale del triennio 2019/2021 .....	16
CAPITOLO II – Il welfare integrativo della disciplina contrattuale degli enti locali.....	19
2.1. Il personale del comparto.....	19
2.2. La dirigenza .....	25
2.3. I segretari comunali e provinciali .....	26
CAPITOLO III – Modalità di finanziamento, limiti di spesa e aspetti fiscali .....	27
3.1. Fonti di finanziamento per il personale del comparto .....	27
3.2. Fonti di finanziamento per i dirigenti.....	36
3.3. L’impatto sulle spese di personale.....	38
3.4. L’impatto sul rispetto del limite del trattamento accessorio .	39
3.5. Aspetti fiscali.....	44
CAPITOLO IV – Le altre forme di welfare integrativo .....	49
4.1. La previdenza integrativa e il Fondo Perseo Sirio .....	49
4.2. Le prestazioni sociali e creditizie fornite dalla gestione credito e welfare dell’INPS. ....	56
CAPITOLO V – Strumenti operativi.....	59
5.1. Come costruire un piano welfare integrativo .....	59
5.2. La modulistica per l’attivazione del welfare integrativo .....	62
5.3. La modulistica per previdenza integrativa .....	79
5.4. I pareri inediti della FP, ARAN e RGS .....	83



# Introduzione

Il pubblico impiego si affaccia finalmente ad un'era nuova, quella del welfare integrativo, la cui alba risale a dire il vero a qualche lustro fa ma che solo negli anni più recenti si è fatta più luminosa.

Si è trattato, si tratta e si tratterà di una vera e propria evoluzione culturale alla quale devono partecipare attivamente i lavoratori e i datori di lavoro, questi ultimi scelti come veicolo dal legislatore per l'attivazione di queste opportunità che diventano reali solo se esercitate dai dipendenti a condizione di una diffusa informazione e condivisione delle possibilità alle quali gli stessi possono accedere.

Tutte le politiche di welfare integrativo si muovono nell'ottica di realizzare l'obiettivo di aiutare il lavoratore, o anche solo il cittadino se attivate al di fuori del contesto lavorativo, con strumenti a sostegno del reddito che non si misurano in denaro, ma si misurano in benefici e/o servizi ai quali il lavoratore, qui di nostro interesse, può accedere.

Gli spazi economici che si sono aperti nell'ultima tornata contrattuale del Comparto delle Funzioni Locali (CCNL del 16 novembre 2022) impongono rinnovata attenzione a questo tema che deve passare attraverso la comprensione dei meccanismi di risparmio per i dipendenti che realizzano un aumento della loro capacità di spesa, derivante da servizi gratuiti ai quali possono accedere o da rimborsi su spese vive sostenute dagli stessi, con formule diverse che mirano a realizzare detto beneficio.

Gli ambiti di azione delle politiche di welfare si muovono anche sul piano della contrattazione collettiva nazionale. Molti sono i contratti collettivi di stampo privatistico che hanno previsto un obbligo in capo al datore di lavoro di versare per ogni lavoratore a cui è applicato il contratto collettivo un importo fisso annuo a fronte di un piano sanitario assistenziale integrativo. Quando le scelte si muovono sul piano della contrattazione nazionale, basandosi sulla co-partecipazione economica tra lavoratori ed Enti, è del tutto evidente che l'ampio potere contrattuale garantisce un interlocutore che riesce ad offrire un'assistenza sanitaria integrativa di largo respiro che significa consistenti risparmi per i lavoratori dipendenti.

La contrattazione collettiva pubblica non è arrivata alle formule ampiamente diffuse nella contrattazione collettiva privata, ma si muove certamente in una direzione che concede uno spazio nuovo a questi strumenti, che di fatto sostituiscono compensi in denaro con servizi.

I benefici sono di natura fiscale e contributiva, sia per il datore di lavoro che per il dipendente e l'intento è quello di fare chiarezza sia sulle possibilità che sui benefici.

Il welfare non va visto in un'ottica puramente assistenziale o mutualistica, va concepito come un contributo al benessere organizzativo (wellbeing), ovvero al miglioramento della percezione che i dipendenti hanno dell'esperienza di lavorare in una specifica organizzazione, ente o struttura, rendendola maggiormente attrattiva dai talenti di cui anche la Pubblica Amministrazione ha bisogno.

È in questa ottica che il welfare integrativo riveste un ruolo cruciale nelle strategie vincenti per motivare il personale dipendente.



# Capitolo I – Le politiche di welfare integrativo nella P.A.

## 1.1. Il concetto di welfare integrativo

In questi ultimi anni il welfare integrativo si è finalmente affacciato con maggiore decisione anche alle porte del personale della Pubblica amministrazione. Le spinte sono arrivate da diversi interventi legislativi<sup>1</sup> e non da ultimo dalla contrattazione collettiva, che ha valorizzato, come mai aveva fatto in passato, l'istituto anche all'interno del pubblico impiego.

Ma cos'è il welfare integrativo (o aziendale)?

Trovare una definizione generale ed esaustiva di welfare integrativo risulta operazione particolarmente complessa, tant'è che nell'ordinamento non ne esiste una univoca.

Una formulazione di sintesi riconduce la nozione di welfare integrativo ad un insieme di benefit e prestazioni non monetarie erogate a favore dei dipendenti, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita e il benessere dei lavoratori e dei loro familiari.

Il welfare integrativo agisce sul potere d'acquisto delle famiglie senza aumentare il loro reddito imponibile e il peso dell'Erario sul datore di lavoro<sup>2</sup>. Aumentare il potere di acquisto dei lavoratori senza aumentarne il reddito è una forma di risparmio che si traduce in una minore spesa, formula

---

<sup>1</sup> Si tratta di interventi che trovano la loro radice all'interno delle politiche comunitarie. Ad esempio l'Accordo di partenariato tra l'UE e l'Italia, approvato il 19 luglio 2022, traccia l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi di policy su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi europei per la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027. Nell'obiettivo strategico di Policy 4 relativo all'occupazione, viene spiegato che *«l'aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro è affrontato integrando azioni diversificate, quali ad esempio: misure di incentivazione alle imprese e di sostegno all'imprenditorialità femminile; specifici strumenti per facilitare l'accesso al credito e ai servizi di conciliazione, anche al fine di incoraggiare un maggiore coinvolgimento degli uomini nei compiti di cura; soluzioni innovative di welfare aziendale; servizi dedicati presso i centri per l'impiego»*. Infine, nell'ambito delle politiche per l'occupazione, sono previste anche misure per *«la creazione di spazi condivisi di lavoro, per progetti integrati di rigenerazione a uso collettivo e a fini sociali di spazi abbandonati o sottoutilizzati, per progetti innovativi di welfare aziendale»*.

<sup>2</sup> ANTONIO NADDEO, in *«Pa, dal welfare aziendale una spinta al nuovo lavoro»*, de Il Sole 24 ore, 6 febbraio 2023.

culturalmente nuova nel pubblico impiego in particolare, meno nuova per il mondo privato già avvezzo a questo tipo benefici.

Le politiche di welfare integrativo aumentano indirettamente il potere d'acquisto per i dipendenti con evidenti ricadute positive sulla loro vita, privata e lavorativa.

Infatti, l'utilizzo dell'ampia gamma di beni e servizi di welfare, che coprono aree quali la sanità, l'assistenza sociale, l'istruzione, la previdenza complementare, il tempo libero, contribuisce al miglioramento della qualità della vita dei collaboratori e dei loro familiari.

Esempi di questi beni e servizi comprendono: visite specialistiche, servizi di nursery e baby-sitting, assistenza agli anziani e/o invalidi, borse di studio, tasse e test scolastici, assicurazione integrativa, biglietti aerei, cinema e teatro, palestra, corsi di lingua, ecc.

La partita del welfare integrativo produce importanti vantaggi anche per il datore di lavoro. È del tutto evidente, infatti, che un datore di lavoro che offre strumenti di welfare integrativo ha un potere attrattivo verso la forza lavoro decisamente superiore rispetto ad un datore di lavoro che non ne offre.

La maggiore attrattività derivante dai vantaggi che si offrono ai lavoratori, consente alle aziende, private o pubbliche che siano, di godere delle migliori professionalità e dei benefici che da questo derivano.

Altro vantaggio non trascurabile in termini di benessere organizzativo per il datore di lavoro è il miglioramento del clima lavorativo: trovarsi in un ambiente di lavoro sereno e con una percezione positiva del ruolo ricoperto, innesca un circolo virtuoso che porta l'azienda ad ottenere performance migliori attraverso un atteggiamento proattivo da parte dei propri dipendenti. L'effetto domino delle politiche di welfare aziendale è la riduzione dell'assenteismo e un rallentamento del turnover di personale dipendente. Su quest'ultimo aspetto è noto come già nel pubblico impiego le amministrazioni che hanno attivato piani di welfare integrativo hanno un maggior appeal rispetto agli altri enti nei processi di mobilità volontaria.

Il welfare integrativo si pone, dunque, in chiave ontologicamente funzionale, ad accrescere il benessere organizzativo e lavorativo dei dipendenti, in modo da contribuire all'aumento della loro produttività e alla realizzazione di un clima lavorativo positivo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> COLUCCI MARINELLA, in *“Il welfare integrativo è sottoposto al limite del trattamento accessorio previsto dal D.Lgs. n. 75/2017? Il parere della Corte dei Conti”*, Azienditalia 7/2019.

## I vantaggi del welfare integrativo

VANTAGGI PER IL DATORE DI LAVORO	VANTAGGI PER IL DIPENDENTE
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Miglioramento della performance individuale e organizzativa <i>(una maggior soddisfazione aumenta la disponibilità a impegnarsi e a produrre secondo i tempi e gli obiettivi dati)</i></li> <li>▪ Riduzione dei livelli di assenteismo <i>(in quanto si favorisce conciliazione dei tempi di cura e tempi di lavoro)</i></li> <li>▪ Fidelizzazione del personale in servizio e aumento dell'attrattiva nella ricerca del personale</li> <li>▪ Alleggerimento carico fiscale</li> <li>▪ Migliora il benessere organizzativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento del potere di acquisto <i>(i servizi welfare sono detassati da punto di vista fiscale e contributivo)</i></li> <li>▪ Migliore conciliazione della vita lavorativa con quella privata e familiare</li> <li>▪ Migliora il clima lavorativo <i>(in quanto singoli dipendenti si sentono considerati e valorizzati come persone)</i></li> </ul>

### 1.2. La situazione nel settore pubblico

Nel settore pubblico non esiste una disciplina organica del welfare integrativo. Le norme generali sull'ordinamento alle dipendenze delle amministrazioni contenute nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Testo Unico sul Pubblico Impiego) individuano solo i principi generali riguardanti la gestione delle risorse umane, affermando che è in capo alle pubbliche amministrazioni l'onere di garantire un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Una definizione di "benessere organizzativo" è contenuta sia all'articolo 7, comma 1 dove si legge: «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

L'assenza di una cornice legislativa chiara ha alimentato nel tempo uno sviluppo disomogeneo delle politiche di welfare all'interno della Pubblica amministrazione.

In alcuni comparti di contrattazione, storicamente più sensibili al tema del welfare aziendale (come nell'ex comparto Enti pubblici non economici e comparto Ricerca), la contrattazione nazionale (peraltro riprendendo disposizioni già operanti nel precedente assetto pubblicistico e successivamente trasfuse nei contratti) ha regolamentato la possibilità di destinare specifiche risorse di bilancio per la concessione dei benefici di natura assistenziale e sociale a favore dei propri dipendenti<sup>5</sup>.

Altrove, invece, come nel comparto Regioni e autonomie locali, non essendoci disposizioni contrattuali nazionali che prevedono l'erogazione dei summenzionati benefici, il welfare contrattuale non è mai decollato.

La consapevolezza che l'istituto possa generare risvolti positivi anche nel settore pubblico ha indotto il Governo, con l'accordo tra governo e sindacati del 30 novembre 2016 (punto 2, lettera f)<sup>6</sup>, ad assumersi l'impegno, in vista

---

*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», che all'articolo 57 con la creazione del "Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni" (CUG).*

<sup>5</sup> L'articolo 27 ("Benefici di natura assistenziale e sociale") del CCNL enti pubblici non economici del 14/2/2001 stabiliva quanto segue:

1. *Gli Enti disciplinano, in sede di contrattazione integrativa nazionale di ente, la concessione dei seguenti benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti:*

- a) sussidi;
- b) borse di studio,
- c) contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale;
- d) prestiti;
- e) interventi derivanti dall'applicazione dell'art. 46 del CCNL 6 luglio 1995, assicurando anche la permanenza degli enti interessati ai processi descritti nell'art. 1, comma 4, del CCNL 16/02/99;
- f) mutui edilizi.

2. *L'onere complessivo a carico del bilancio degli Enti per la concessione dei benefici previsti dal punto a) al punto e) del comma 1 non può superare un importo pari all'1% delle spese per il personale iscritte nel bilancio di previsione.*

L'articolo 51 ("Benefici di natura assistenziale e sociale") del CCNL Ricerca del 7/10/1996 prevedeva:

1. *Le parti si danno atto che gli interventi legislativi in materia di interesse legale hanno prodotto effetti sulla normativa contrattuale vigente in tema di concessione ai dipendenti di mutui edilizi agevolati nonché di piccoli prestiti, modificando parzialmente lo scopo delle disposizioni contrattuali. Al fine di contemperare le esigenze dei dipendenti e degli enti interessati, le parti convengono sulla necessità che gli Enti stessi rivedano, entro i limiti delle disponibilità all'uso previste, le determinazioni adottate nella specifica materia, al fine di ripristinare il carattere effettivamente agevolato del tasso.*

2. *I principi informativi relativi alla disciplina degli interventi, già previsti dall'art. 24 del DPR 171/1991, e la relativa misura saranno definiti in sede di contrattazione decentrata nazionale, nell'ambito dell'importo massimo dell'1% delle spese per il personale del Comparto iscritte nel bilancio di previsione.*

<sup>6</sup> Nel documento si legge che "il Governo si impegna, inoltre, a sostenere la graduale introduzione anche nel settore pubblico di forme di welfare contrattuale, con misure che integrano e implementano le prestazioni pubbliche, di fiscalità di vantaggio - ferme restando le previsioni della legge di bilancio 2016 - del salario legato alla produttività e a sostenere lo sviluppo della previdenza complementare".