

## Prospettive di *welfare* aziendale e contrattuale nel pubblico impiego

di Giosuè Giardinieri<sup>1</sup>

28 ottobre 2018

SOMMARIO: Premesse. – 1. Il *welfare* aziendale e contrattuale nel lavoro pubblico. – 2. Livelli di utilizzo del *welfare* aziendale nelle Pubbliche amministrazioni. – 3. La principale esperienza maturata: la previdenza complementare. – 4. Il favore del legislatore alla diffusione degli istituti di *welfare*. – 5. Le prospettive di sviluppo.

### Premesse

Nel corso degli ultimi decenni, la particolare situazione economico-politica italiana ha spinto gli operatori a trovare nuovi strumenti giuridici idonei a irrobustire le tutele nel campo della protezione sociale, a fronte dell'indebolimento della capacità di risposta del *welfare state* in materia di previdenza, assistenza, istruzione e sanità<sup>2</sup>. Ha preso vita, in tal modo, un sistema di *welfare* più dinamico ed organizzato, in cui, accanto alle sfere di tutela tradizionali dello Stato e della famiglia, hanno trovato spazio anche quelle del mercato e delle associazioni intermedie, inseritesi perlopiù negli spazi lasciati dal legislatore per lungo silente sul tema. Il principale di questi strumenti giuridici è il *welfare* aziendale, istituto di natura privatistica che, seppur con molte difficoltà, sta prendendo piede anche all'interno del lavoro pubblico grazie al precipuo obiettivo di divenire volano del cambiamento organizzativo in atto all'interno della pubblica amministrazione italiana.

Come è noto, nel sistema giuridico italiano manca una definizione giuridica di *welfare* aziendale<sup>3</sup>; ciò nonostante esso ha conosciuto una stagione di sviluppo e di decisa affermazione grazie all'esperienza imprenditoriale privata<sup>4</sup>. Le imprese private per prime hanno introdotto forme di *welfare* aziendale inteso come l'insieme di iniziative, pacchetti di beni e servizi che sono erogati in modo gratuito da parte del

---

<sup>1</sup> È *Policy Advisor* e consulente di organizzazione, gestione, revisione e controllo per le pubbliche amministrazioni.

<sup>2</sup> Cfr. R. Gallo, *Welfare aziendale e comportamento organizzativo. Welfare come work-life balance, occupazione femminile e benessere organizzativo*, in Quaderni di economia del lavoro n. 103/2015, Franco Angeli, Roma, 2015.

<sup>3</sup> Cfr. E. Massagli e S. Spattini, *Cosa intendiamo quando parliamo di welfare aziendale? Un tentativo di mappatura concettuale di un concetto abusato*, in Bollettino ADAPT, Modena, 2017.

<sup>4</sup> Le statistiche dell'Osservatorio OCSEL della CISL sulla contrattazione di secondo livello registrano che il tema del *welfare* aziendale è al centro della contrattazione: dal 2013, quando solo l'8% degli accordi lo prevedevano, gli accordi su tale materia raddoppiano tra il 2014 (10%) e il 2015 (22%) per poi stabilizzarsi nel 2016 attorno al 19%. Inoltre, fino al 2015 negli oltre 5.000 accordi siglati, il *welfare* aziendale risulta essere la terza area tematica più ricorrente trattata, dopo la gestione delle crisi aziendali e il trattamento salariale (Cfr. OCSEL - Osservatorio sulla Contrattazione di Secondo Livello CISL, *La contrattazione decentrata supera la crisi - Terzo Report*, Roma, 2017).

datore di lavoro ai suoi dipendenti, al fine di soddisfare parte dei loro bisogni di natura privata, sociale, previdenziale e assistenziale<sup>5</sup>. Tale scelta è stata fatta sulla scorta di valutazioni circa i vantaggi che il *welfare* aziendale comporta nel miglioramento del clima aziendale, nell'incremento del benessere lavorativo e nell'aumento della produttività, quali risultati di efficaci leve motivazionali, ma soprattutto dell'alleggerimento dell'imposizione fiscale che garantisce l'ordinamento a fronte del riconoscimento di servizi di *welfare*<sup>6</sup>. Altrettanto non è riscontrabile nella dimensione del lavoro pubblico visto che le esperienze di *welfare* aziendale praticate dalle pubbliche amministrazioni sono sporadiche, eterogenee e non programmate secondo politiche chiare di gestione del personale, nonostante l'usuale attenzione dimostrata nei confronti dei dipendenti pubblici rispetto all'impresa privata<sup>7</sup>. Invero, bisogna dare atto di un'inversione di tendenza generata dal legislatore che, con il suo intervento nella legge di bilancio per il 2016, 2017 e 2018 ha incentivato l'utilizzo di questo importante strumento giuridico. Sulla scorta delle citate indicazioni normative le parti della contrattazione collettiva nazionale si sono impegnate affinché anche nel comparto del pubblico impiego il *welfare* aziendale assuma uno sviluppo più deciso e venga finalmente qualificato come misura ordinaria e sistemica nel trattamento economico del personale pubblico dipendente: si vedano l'articolo 80 del contratto collettivo nazionale di lavoro (di seguito anche CCNL) relativo al personale del comparto Funzioni centrali per il Triennio 2016-2018 e l'articolo 72 del CCNL relativo al personale del comparto Funzioni locali per il medesimo periodo<sup>8</sup>.

Dunque, apparentemente, il *welfare* aziendale è un istituto di semplice delimitazione e applicazione; ma non è ahimè così poiché quello che oggi è praticato dalle imprese private e dalle pubbliche amministrazioni corrisponde a un *welfare* aziendale definito per prassi e tradizione. Manca nell'ordinamento italiano, infatti, un sistema articolato di norme che ordinino l'istituto sia nel lavoro privato che in quello pubblico e ciò genera non poche difficoltà nella sua definizione. Per l'opera di analisi del *welfare* aziendale nel pubblico impiego – che ci si accinge a svolgere con il presente lavoro – è pertanto cruciale definire l'istituto nel modo più esaustivo e chiaro possibile. Sul punto, la dottrina degli ultimi anni ha assegnato tre significati al *welfare* aziendale, ciascuno in relazione all'ambito di inquadramento: la definizione sociologica, la definizione fiscale- giuslavoristica e la definizione tecnico-economica. La prima definizione, quella sociologica, riconduce il concetto di *welfare* aziendale a quello di *welfare* occupazionale consistente nell'insieme di tutti quei programmi di protezione sociale che emergono da accordi – a tre diversi livelli, nazionale, territoriale e aziendale – tra le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e quelle datoriali oppure dalla

<sup>5</sup> Cfr. G. Di Corrado, *Welfare aziendale: disciplina e ambito di applicazione*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 10/2017, IPSOA, Milano, 2017.

<sup>6</sup> Cfr. T. Treu, *Il welfare aziendale: problemi, opportunità, strumenti*, in *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, IPSOA, Milano, 2016.

<sup>7</sup> Cfr. G. Scansani e R. Ruffini, *Il welfare aziendale è possibile anche nel settore pubblico?*, in *Risorse Umane nella PA*, n. 4/5, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016.

<sup>8</sup> Entrambi gli articoli normano il *welfare* integrativo delle le amministrazioni centrali e locali, disciplinato in sede di contrattazione integrativa, mediante 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 (sussidi e rimborsi); b) supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli; c) contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale; d) 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.

libera iniziativa degli imprenditori<sup>9</sup>. L'impostazione fiscale-giuslavoristica è rintracciabile, invece, nell'articolo 51, comma 2 del Testo unico delle imposte sui redditi (di seguito anche TUIR)<sup>10</sup> – norma di riferimento per il trattamento fiscale – laddove si prevede che determinate tipologie di erogazioni del datore di lavoro in favore dei dipendenti e dei loro familiari – ossia gli strumenti di *welfare* aziendale – non concorrono alla formazione di reddito per il dipendente e sono deducibili per intero, godendo, quindi, di una particolare agevolazione fiscale. La terza definizione tecnico-economica, infine, è frutto dell'elaborazione effettuata dall'Agenzia delle entrate<sup>11</sup> e individua il *welfare* aziendale come le prestazioni, le opere e i servizi corrisposti dal datore di lavoro al dipendente in natura o sotto forma di rimborso spese aventi finalità di rilevanza sociale, escluse dal reddito di lavoro dipendente. Ebbene, nell'intenzione di voler essere quanto più esaustivi e fedeli alla natura dell'istituto prettamente di dimensione aziendale privata, ma facilmente estendibile anche al pubblico impiego, la definizione più aderente alla *ratio* dell'istituto è quella che abbraccia tutte e tre le accezioni richiamate. Pertanto, con il termine *welfare* aziendale si vuole indicare un insieme di prestazioni in natura e in benefici monetari volti a rispondere a bisogni di base dei lavoratori legati alla condizione lavorativa, alla famiglia, all'infanzia, all'abitazione atti a tutelarli dai rischi derivanti dall'assenza di reddito in caso di malattia, maternità, infortunio, invalidità, disoccupazione, vecchiaia<sup>12</sup>. Esempi più canonici di *welfare* aziendale spaziano dagli interventi di sostegno al reddito familiare, allo studio, alla genitorialità, alla tutela della salute, alla previdenza, fino alle proposte per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, il tempo libero e le agevolazioni di carattere commerciale<sup>13</sup>.

Definito il campo di applicazione dello strumento giuridico in esame, è, però, necessario approfondire il tema del *welfare* aziendale nel pubblico impiego articolando la riflessione ed analisi in cinque blocchi argomentativi. Nel primo paragrafo, verrà approfondita la disciplina del *welfare* aziendale e contrattuale pubblico, considerando la natura e le fonti di istituzione e regolazione, il profilo giuridico e la strumentazione attivata. L'argomentazione sarà condotta mettendo a confronto l'istituto praticato nel comparto pubblico con quello diffuso nelle esperienze delle imprese private. Nel secondo paragrafo verrà misurata la grandezza del fenomeno del *welfare* aziendale praticato dalle pubbliche amministrazioni, a dire il vero decisamente modesta, sulla base dei flussi di spesa registrati dalla Ragione Generale dello Stato. Il paragrafo successivo si focalizzerà sull'analisi dello strumento della previdenza complementare, ossia il principale istituto di *welfare* aziendale diffuso nel comparto pubblico. Nel quarto paragrafo, verrà analizzata l'applicabilità delle innovazioni introdotte dal legislatore con la legge di bilancio per il 2016, 2017 e 2018 alla dimensione del lavoro pubblico. Infine, sulla base delle analisi condotte nei paragrafi precedenti, verrà valutata la portata innovativa organizzativa del *welfare* aziendale nel settore pubblico e i suoi possibili scenari di sviluppo considerato l'inserimento dell'istituto fra gli strumenti di

<sup>9</sup> Cfr. M. Jessoula, *Welfare occupazionale: le sfide oltre le premesse. Una introduzione*, in Rivista delle Politiche Sociali n. 2/2017, Ediesse, Roma, 2017.

<sup>10</sup> D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 "Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi".

<sup>11</sup> Circolare dell'Agenzia delle entrate n. 28/E del 15 giugno 2016 e Circolare del 29 marzo 2018.

<sup>12</sup> Cfr. E. Massagli e S. Spattini, *op.cit.*

<sup>13</sup> Cfr. V. Santoni, *Welfare aziendale e provider prima e dopo le leggi di Stabilità*, in Terzo Rapporto sul secondo *welfare* in Italia, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, 2017.

valorizzazione del trattamento economico dei lavoratori nei nuovi CCNL per le pubbliche amministrazioni.

Il *focus* normativo e applicativo sviluppato nelle pagine che seguono, quindi, avrà l'obiettivo di mettere in luce come l'istituto del *welfare* aziendale pubblico sia uno dei *driver* di innovazione più importanti nella transizione organizzativa in atto all'interno della pubblica amministrazione italiana.

## 1. Il *welfare* aziendale e contrattuale nel lavoro pubblico

Come si è detto, l'istituto del *welfare* aziendale, nato e affermato primariamente nel settore privato, ha trovato terreno fertile anche nella dimensione pubblica. Purtroppo, a causa delle difficoltà riscontrate nella sua diffusione, lo strumento in esame non è stato adeguatamente inserito in politiche di gestione del personale improntate alla valorizzazione del benessere lavorativo, materia in cui il *welfare* aziendale rientra e si è spinto: a ben vedere nei fatti il datore di lavoro pubblico si è piuttosto limitato a trattare le sole questioni della retribuzione monetaria e della valorizzazione del merito dei pubblici dipendenti<sup>14</sup>. Tale diffusione, inoltre, non è stata resa facile a causa di un'incertezza definitoria di fondo. Ciò nonostante, l'istituto utilizzato nel pubblico impiego mantiene alcuni elementi tipici rintracciabili anche nella dimensione privata che si ritiene meritano attenzione per la sistemazione dell'istituto stesso.

Muovendo, in primo luogo, dalla riflessione sulla natura, sulle fonti di istituzione e regolazione del *welfare* aziendale pubblico, si osserva come le forme praticate nelle sporadiche esperienze di enti e amministrazioni pubbliche di settore<sup>15</sup> definiscono la sua prevalente natura contrattuale e integrativa, ovvero i *benefits* di *welfare* sono stati riconosciuti sulla base di scelte concordate fra le parti attive nella contrattazione collettiva con una funzione di integrazione delle prestazioni *standard* erogate dal *welfare state* in materia di previdenza, assistenza, istruzione e sanità<sup>16</sup>. Nella maggior parte dei casi, infatti, il contratto nazionale di comparto<sup>17</sup> indica le priorità, le macro voci e le risorse disponibili per le varie forme di strumenti, mentre la contrattazione di secondo livello regola la costruzione di piani di *welfare* aziendale e la distribuzione dei vari benefici, a seconda delle caratteristiche degli enti e delle aspettative dei dipendenti<sup>18</sup>. In tale modalità pubblicistica si riscontra la prima differenza concettuale con il *welfare* aziendale privato che si presenta, al contrario, declinato in molteplici e differenti forme distinte in base alla fonte costitutiva, se unilaterale o contrattuale, e alla natura dei soggetti promotori. Più specificatamente e

---

<sup>14</sup> Cfr. R. Ruffini, *Evoluzione organizzativa per la PA e cambiamento dei modelli contrattuali e di relazioni sindacali: dall'azienda al sistema*, in *Fuori dal guado: Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, EGEA, Milano, 2017.

<sup>15</sup> Si vedano sul punto il CCNL del 14 febbraio 2001 (articolo 27) per gli enti pubblici non economici e il CCNL del 7 ottobre 1996 (articolo 51) per gli enti pubblici di ricerca.

<sup>16</sup> Cfr. R. Gallo, *Welfare aziendale e comportamento organizzativo. Welfare come work-life balance, occupazione femminile e benessere organizzativo*, in *Quaderni di economia del lavoro* n. 103/2015, Franco Angeli, Roma, 2015.

<sup>17</sup> Si vedano sul punto l'articolo 27 del CCNL del 14 febbraio 2001 per gli enti pubblici non economici e l'articolo 51 del CCNL del 7 ottobre 1996 per gli enti pubblici di ricerca.

<sup>18</sup> Cfr. T. Treu, *Nuove occasioni per la contrattazione collettiva nel pubblico impiego?*, in *Fuori dal guado: Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, EGEA, Milano, 2017.

lungi dal volere essere esaustivi, si parla di *welfare* unilaterale e concessorio, quando l'introduzione di misure di benessere sociali in favore dei lavoratori avviene per volontà unilaterale o per concessione del datore di lavoro, senza la compartecipazione delle parti sindacali. Il *welfare* contrattuale, invece, nasce da un'obbligazione contrattuale inserita in un patto di natura sindacale ed è frutto quindi della contrattazione di primo o secondo livello (nazionale, territoriale o aziendale). Sempre di fonte contrattuale – visto che sorge e si sviluppa dalla contrattazione collettiva a qualsiasi livello – il *welfare* bilaterale sancisce l'istituzione di enti e fondi bilaterali abilitati ad erogare servizi e prestazioni negoziati<sup>19</sup> nelle aree dell'assistenza sanitaria, della previdenza complementare e della formazione professionale e continua, nonché gli istituti di sostegno alla famiglia e le politiche di conciliazione<sup>20</sup>. Infine, il *welfare* territoriale, anch'esso di fonte contrattuale collettiva, si diffonde in un ambito territoriale circoscritto – ad esempio provinciale – grazie all'iniziativa concertata di associazioni imprenditoriali e sindacali locali che elaborano schemi di pacchetti di *welfare* adatti alle aziende di medie e piccole dimensioni, e offrono assistenza per la loro fattibilità e per la gestione in comune fra le imprese della rete<sup>21</sup>.

In secondo luogo, la confusione definitoria del *welfare* aziendale pubblico, come anche per l'analogo istituto privato, è alimentata dalla mancanza di un profilo giuridico completo e organico dovuto alla lacunosità e alla frammentazione delle fonti normative e di regolazione che disciplinano la materia. La normativa di riferimento per il pubblico impiego è silente sul concetto. Nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165<sup>22</sup> sono rintracciabili solo i principi generali riguardanti, primariamente, la gestione delle risorse umane (articolo 7, comma 1), laddove si afferma l'onere in capo alle pubbliche amministrazioni di garantire un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo. Il medesimo decreto, all'articolo 40, commi 3, 3-bis e 3-quinquies definisce le modalità attuative dell'istituto contrattuale, delineando le aree di competenza dei contratti collettivi nazionali e integrativi e demandando ai primi la definizione della struttura contrattuale e delle dotazioni finanziarie dei secondi. Nello specifico, l'introduzione di istituti di *welfare* aziendale dovrebbe avvenire – è opportuno usare la forma ipotetica – per diretta previsione del CCNL o per iniziativa del contratto integrativo decentrato nei limiti delle risorse messe a disposizione per questo secondo livello di contrattazione, attraverso la concessione di benefici di natura

---

<sup>19</sup> G. Croce, *Il "welfare bilaterale" e i suoi effetti sull'occupazione*, in Quaderni di economia del lavoro n. 103/2015, Franco Angeli, Roma, 2015.

<sup>20</sup> Cfr. T. Treu, *op. cit.*

<sup>21</sup> Questi pacchetti sono di solito inseriti in progetti mirati allo sviluppo del territorio e sostenuti dall'intervento delle istituzioni locali, tramite servizi di formazione e assistenza, oltre che tramite politiche di sviluppo, inseriti in un contratto di rete. Un esempio di *welfare* territoriale è denominato Gruppo Imprese Unite nel Collaborare Attivamente (GIUNCA), costituito da grandi, medie e piccole aziende aggregate a rete grazie all'assistenza offerta dall'Unione degli Industriali della Provincia di Varese. Il Gruppo è nato per creare sinergie in grado di aumentare la competitività delle aziende che ne fanno parte in termini di miglioramento del clima aziendale e del benessere e della professionalità dei lavoratori, con l'intervento previsto su vari aspetti della vita aziendale, vale a dire: lavoro (progetti di mobilità territoriale, *car sharing*, *car pooling*; formazione aziendale in materia di sicurezza sul lavoro); risparmio (forme di finanziamento agevolate, erogazione di buoni come sostegno al reddito, pacchetti di servizi assicurativi); tempo (convenzionamenti con trasporti pubblici); salute e benessere (convenzioni per la cura di familiari malati e genitori anziani) (Cfr. <http://www.giunca.net/giunca/>).

<sup>22</sup> "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" aggiornato al Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

assistenziale e sociale<sup>23</sup>. A dire il vero, questa condizione di frammentazione del profilo giuridico si rintraccia anche con riferimento al *welfare* aziendale privato, seppur con un'articolazione delle fonti normative più definita e quantomeno incardinata su alcuni principi di natura costituzionale che hanno indirizzato sia gli interventi del legislatore ordinario e sia la regolazione della contrattazione collettiva. Partendo dalla prima dimensione, la Costituzione asserisce una concezione pluralistica e promozionale delle tutele nei confronti dei lavoratori in forma sia pubblica che privata, riconoscendo la possibile integrazione fra forme di tutela universale in capo al *welfare state* con forme integrative di prestazioni ad iniziativa privata (il cosiddetto *welfare* secondario). In particolare, l'articolo 38, comma 2, afferma il diritto in capo ai lavoratori di prestazioni previdenziali adeguate in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria; il comma 4 affida il compito agli organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato di dare concretezza a tale diritto. Il comma 5 del medesimo articolo sancisce in aggiunta che l'assistenza privata è libera e apre alla valorizzazione delle forme di auto-organizzazione di soggetti privati con scopi di prestazione sociale in senso lato (*welfare* secondario), comprensiva dei vari istituti di *welfare*: pensioni, sanità, assistenza, *benefits* vari<sup>24</sup>. D'altro canto, la possibilità di perseguire tali finalità da parte dei privati è già prevista all'articolo 18 della Costituzione che prevede il principio di libertà associativa, utilizzato per perseguire scopi di natura diversa, per tutelare interessi di carattere previdenziale, assistenziale e più in generale di promozione sociale. È importante evidenziare, peraltro, come il dettato costituzionale non predetermini rigidamente i campi in cui l'iniziativa dei privati possa espandersi: pertanto, i principi costituzionali consentono a questi soggetti di offrire una tutela in relazione all'evolversi della situazione sociale, alla diversificazione degli interessi e delle esigenze, alla stregua di quanto accaduto per la previdenza complementare e per la sanità integrativa<sup>25</sup>. Pur nel solco tracciato dalla Costituzione, le previsioni del legislatore a proposito del *welfare* aziendale privato si sono concentrate sul trattamento fiscale dei singoli benefici che possono essere offerti ai dipendenti, in modalità di erogazioni collaterali alla retribuzione o *fringe benefit*. In particolare, le fonti regolatrici del *welfare* aziendale, rintracciabili all'articolo 51, comma 2 – erogazioni a favore dei dipendenti e dei loro familiari – e all'articolo 100 – oneri di utilità sociale – del TUIR, individuano somme e valori che, se erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti, non concorrono alla formazione di reddito per il dipendente e sono deducibili per intero dal datore di lavoro, godendo quindi di un particolare favore fiscale<sup>26</sup>. I principi costituzionali esaminati animano anche la contrattazione collettiva, la cui funzione tipica della tutela degli interessi dei lavoratori la abilita a fonte primaria di regolazione degli istituti di *welfare* aziendale. I contratti collettivi, infatti, possono porsi come fonti istitutive di particolari organismi a cui si attribuiscono compiti in ambito *welfare* – si veda ad esempio la costituzione di enti bilaterali gestori di strumenti di previdenza complementare e di sanità integrativa su tutti – oppure prevedere essi stessi dei *benefits* particolari ai lavoratori, soprattutto

<sup>23</sup> Cfr. C. Russo, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico: dal simbolismo della riforma alla concretezza dell'organizzazione*, in *Fuori dal guado: Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, EGEA, Milano, 2017.

<sup>24</sup> Cfr. A. Pandolfo, *Principi costituzionali e regole generali del welfare contrattuale*, in *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, IPSOA, Milano, 2016.

<sup>25</sup> Cfr. A. Pandolfo, *op. cit.*

<sup>26</sup> Cfr. F. Brenna e R. Munno, *Il Welfare aziendale: aspetti fiscali*, in *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, IPSOA, Milano, 2016.

nella contrattazione di secondo livello o territoriale. In particolare, il secondo livello è diventato il canale per sperimentare misure di *welfare* in azienda favorendo diffusione e innovazione<sup>27</sup>.

Il terzo aspetto da considerare attiene all'ampiezza e alla varietà della strumentazione attivata che è identificabile come *welfare* aziendale che nel lavoro pubblico si presenta in modo sporadico, assai variegato e difficilmente sistematizzabile. In molti casi, infatti, non è stato seguito un processo analitico di costruzione dei piani di *welfare* aziendale come avviene nel settore privato, vale a dire il processo articolato in diverse fasi che individua il portafoglio dei servizi offerti ai lavoratori in relazione ai bisogni e all'offerta di prestazione a livello sia territoriale che nazionale con le relative modalità di fruizione<sup>28</sup>. Per tale ragioni, particolari istituti risultano previsti o per tradizione o per accoglimento delle volontà sindacali, senza un'adeguata logica analitica. Per essere più chiari, vi rientrano<sup>29</sup>: buoni pasto, sussidi e rimborsi, strumenti di supporto per l'istruzione e la promozione del merito dei figli (ad esempio borse di studio), contributi per spese sanitarie, corsi di aggiornamento professionale, rimborsi di varia natura (trasporto pubblico, iscrizione ad albi professionali, rette per l'accesso e per i servizi di asili nido), contributi per attività culturali, ricreative e con finalità sociale, prestiti, crediti agevolati e mutui edilizi, previdenza complementare, assistenza sanitaria integrativa. Bisogna, poi, annoverare anche le prestazioni erogate ai dipendenti pubblici dall'INPS – Gestione dipendenti pubblici che si suddividono in creditizie (prestiti, mutui) e sociali (assegni e contributi formativi, borse di studio, soggiorni estivi e invernali, assegni integrativi, contributi sociali di varia natura)<sup>30</sup>. Il valore aggiunto dei benefici della Gestione INPS sta nell'autofinanziamento visto che è previsto il prelievo obbligatorio sulle retribuzioni imponibili ai fini pensionistici dei

<sup>27</sup> Cfr. F. Maino e G. Mallone, *Welfare aziendale, contrattuale e territoriale: trasformazioni in atto e prospettive di sviluppo*, in *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, IPSOA, Milano, 2016.

<sup>28</sup> Cfr. S. Bandera, *Quali competenze per la gestione degli obiettivi nell'era dell'incertezza?*, in *Risorse Umane nella PA*, n. 3, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017.

<sup>29</sup> Cfr. F. Martini, *Welfare aziendale o contrattuale? Rischi e opportunità*, in *La Rivista delle Politiche Sociali* n. 1/2016, Ediesse, Roma, 2016.

<sup>30</sup> Fanno parte del primo gruppo: piccoli prestiti; prestiti pluriennali della Gestione Dipendenti Pubblici e di società finanziarie accreditate e garantite dalla Gestione Dipendenti Pubblici; mutui ipotecari per l'acquisto di abitazioni non di lusso da adibire a prima casa o per la surroga di mutui già contratti con istituti di credito, sempre per le medesime finalità. I benefici sociali, invece, consistono in: corsi di aggiornamento professionale per i dipendenti; assegni di frequenza e contributi formativi per figli e orfani di iscritti alla Gestione magistrale (*ex Enam*); borse di studio per la frequenza di scuola media inferiore e superiore, università e corsi post-universitari; master e dottorati di ricerca; posti in convitti di proprietà dell'INPS o in collegi convenzionati; soggiorni estivi in Italia e all'estero per approfondire la conoscenza di lingue straniere; studio in un Paese estero per studenti della scuola secondaria di secondo grado mediante percorsi di mobilità internazionale (Programma Itaca); assegno temporaneo integrativo di assistenza agli iscritti alla Gestione magistrale (*ex Enam*), o loro superstiti, privi di reddito o con bassi redditi complessivi familiari; assegno integrativo per malattia erogato ai dipendenti iscritti alla Gestione magistrale (*ex Enam*) e che incorrono nella riduzione o sospensione della retribuzione per periodi di assenza iniziati non oltre i 12 mesi precedenti la data della richiesta; Home Care Premium; contributo straordinario di natura economica in favore di iscritti alla Gestione magistrale (*ex Enam*) a fronte di eventi straordinari che abbiano determinato l'insorgere dello stato di bisogno economico e assegno di solidarietà in favore dei relativi superstiti; "Nonno House"; ospitalità in residenze per anziani; soggiorni estivi per i pensionati *ex* dipendenti pubblici; soggiorni invernali e soggiorni primaverili presso le case del maestro; indennità per morte erogata dall'Assicurazione sociale vita (<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=%3b0%3b42716%3b43033%3b43040%3b43041%3b&lastMenu=43041&iMenu=1&p4=2>).

dipendenti pubblici in servizio, nelle misure del 0,35% per quanto riguarda la Gestione Dipendenti Pubblici e 0,80%, che si aggiunge allo 0,35%, per quanto riguarda la Gestione Assistenza Magistrale (*ex Enam*).

Nel settore privato si incontrano analoghe difficoltà nella composizione di una catalogazione chiara degli strumenti di *welfare* aziendale praticati, eterogenei e numerosi. In questa dimensione, però, è possibile accogliere una soluzione classificatoria<sup>31</sup> che abbina azioni e strumenti di *welfare* a particolari contesti di lavoro, sulla base della combinazione di due criteri generali, quali le esigenze dell'impresa da un lato (organizzazione del lavoro e produttività) e i bisogni dei lavoratori dall'altro (retribuzioni, sviluppo delle carriere, conciliazione vita e lavoro). In dettaglio: 1) misure concentrate sui bisogni essenziali dei lavoratori in presenza di una forza lavoro di tipo operaio o impiegatizia più bassa e per la quale gli strumenti di *welfare* adempiono la funzione di integrazione delle retribuzioni ("carrello della spesa", sanità integrativa, previdenza complementare, supporto all'istruzione o all'attività fisica dei figli, finanziamenti sotto forma di mutui o prestiti, rimborso per spese di trasporto e mobilità); 2) misure sensibili ai bisogni collaterali dei lavoratori in presenza di sacche di personale con qualifiche e salario elevati, competenze specifiche e *commitment* nei confronti dell'azienda e per i quali sono adatti strumenti di *welfare* che intercettino le declinazioni personali dei lavoratori (convenzioni con esercizi commerciali quali alberghi, ristoranti, villaggi-vacanze, crociere, spettacoli teatrali, concerti, musei, ecc.; messa a disposizione e utilizzo di spazi da destinare a attività ricreative e rilassanti; servizi di disbrigo; prestazioni di supporto alla personalità del collaboratore); 3) misure per favorire l'integrazione fra la dimensione professionale e quella familiare dei lavoratori in contesti abitati da lavoratori con una vocazione genitoriale (strumenti di flessibilità di orario e di *smart working*; messa a disposizione di asili nido, servizi di *babysitting* e altre forme); 4) istituti per contesti connotati dalla rilevante presenza di personale immigrato, al fine di promuoverne l'integrazione e superare l'isolamento (permessi per il ricongiungimento familiare, corsi di lingua e cultura italiana, servizi di consulenza e di supporto per l'espletamento delle attività finalizzate all'integrazione nel contesto sociale locale, pacchetti formativi per i congiunti dei lavoratori, reperimento di abitazioni); 5) misure per coinvolgere e trattenere figure professionali chiave in azienda perché essenziali per il patrimonio competenziale e professionale sviluppato e non sostituibili in tempi ragionevoli (pacchetti di *benefits*, previsione di un piano di partecipazione diretta dei professionisti alla proprietà di quote dell'impresa, oltre che ripartizione degli utili).

Le modalità in cui avviene l'erogazione degli strumenti di *welfare* aziendale sia nel settore pubblico che in quello privato sono le più diverse. Si va, infatti, dalla fornitura diretta del servizio da parte dell'amministrazione o dell'impresa, alla somministrazione di un *voucher*<sup>32</sup> per l'acquisto del medesimo all'esterno dell'azienda, fino a quella più automatica del rimborso diretto della spesa sostenuta per gli istituti tra quelli indicati nel paniere, dietro presentazione di ricevuta.

## **2. Livelli di utilizzo del *welfare* aziendale nelle Pubbliche amministrazioni**

<sup>31</sup> Cfr. M. Castro, *Il welfare aziendale: ragioni e prospettiva di una strategia*, in *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali*, IPSOA, Milano, 2016.

<sup>32</sup> Disciplinato dall'articolo 51 del TUIR novellato dalla Legge 28 dicembre 2015, n. 208.



Nell'ottica di misurare la grandezza del fenomeno del *welfare* aziendale nel lavoro pubblico, si propongono alcune considerazioni sulle esperienze promosse nelle Pubbliche amministrazioni finalizzate al benessere del personale pubblico. La fonte informativa è costituita dai dati relativi ai flussi di spesa registrati dalla Ragioneria Generale dello Stato nel conto annuale delle pubbliche amministrazioni per gli anni 2014, 2015 e 2016<sup>33</sup>, con specifico riferimento alla voce "Benessere del personale", comprendente gli emolumenti di vario genere di cui la Ragioneria stessa non ha potuto accertare la natura di retribuzione o di contributo sociale e per i quali ha scelto di raggrupparli in un'apposita voce nell'ambito della spesa per redditi da lavoro dipendente. Si tratta, ad esempio, di contributi per spese sanitarie, protesi, sussidi, rimborsi della tassa di iscrizione ad albi professionali, rimborsi delle rette per l'accesso agli asili nido, rimborsi per gli abbonamenti al trasporto pubblico<sup>34</sup>.

**Tabella 1 – La spesa per il benessere del personale nella Pubblica amministrazione**

COMPARTO	OCCUPATI			SPESA PER BENESSERE DEL PERSONALE			VAR. % 2014-2016	BENEFICIO PRO-CAPITE		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016		2014	2015	2016
Scuola	860.670	1.085.082	1.106.180	€ 1.209.735	€ 2.046.956	€ 1.607.914	32,9%	€ 1,4	€ 1,9	€ 1,5
Ist. Formine Art.co Musile	7.381	9.174	9.229	€ 8.692	€ 27.872	€ -	-100,0%	€ 1,2	€ 3,0	€ -
Ministeri	151.020	153.149	150.442	€ 16.301.851	€ 19.343.998	€ 44.661.562	174,0%	€ 107,9	€ 126,3	€ 296,9
Presidenza del Consiglio dei Ministri	2.209	2.128	2.100	€ -	€ 507.642	€ 148.813	-70,7%	€ -	€ 238,6	€ 70,9
Vigili del fuoco	32.435	33.572	33.908	€ 232.438	€ 202.095	€ 258.695	11,3%	€ 7,2	€ 6,0	€ 7,6
Corpi di Polizia	309.985	312.205	308.765	€ 6.379.741	€ 7.681.748	€ 9.357.304	46,7%	€ 20,6	€ 24,6	€ 30,3
Forze armate	148.010	181.523	178.639	€ 9.600.027	€ 9.918.417	€ 7.063.724	-26,4%	€ 64,9	€ 54,6	€ 39,5
Magistratura	10.630	10.270	10.299	€ 158.999	€ 140.481	€ 145.160	-8,7%	€ 15,0	€ 13,7	€ 14,1
Carriera prefettizia	1.240	1.197	1.213	€ 181	€ 3.362	€ -	-100,0%	€ 0,1	€ 2,8	€ -
Carriera penitenziaria	352	335	321	€ 5.876	€ 5.052	€ 4.758	-19,0%	€ 16,7	€ 15,1	€ 14,8
Enti pubblici non economici	44.803	43.341	42.501	€ 29.547.693	€ 29.163.937	€ 30.585.548	3,5%	€ 659,5	€ 672,9	€ 719,6
Enti di ricerca	20.697	20.570	20.414	€ 10.657.137	€ 15.396.706	€ 12.601.892	18,2%	€ 514,9	€ 748,5	€ 617,3
Università	98.724	99.134	97.206	€ 7.798.370	€ 8.766.201	€ 8.715.804	11,8%	€ 79,0	€ 88,4	€ 89,7
Servizio sanitario nazionale	642.561	653.352	648.663	€ 1.670.316	€ 1.889.150	€ 2.993.839	79,2%	€ 2,6	€ 2,9	€ 4,6
Regioni ed autonomielocali	454.503	460.348	446.272	€ 13.234.498	€ 10.671.171	€ 10.567.949	-20,1%	€ 29,1	€ 23,2	€ 23,7
Regioni a statuto speciale	84.119	91.774	90.785	€ 2.219.276	€ 1.921.934	€ 2.917.494	31,5%	€ 26,4	€ 20,9	€ 32,1
Autorità indipendenti	2.033	2.155	2.213	€ 3.993.376	€ 3.643.882	€ 4.711.199	18,0%	€ 1.964,3	€ 1.690,9	€ 2.128,9
Enti art. 70, comma 4 D. Lgs 165/2001	1.255	1.194	1.171	€ 1.254.704	€ 1.050.479	€ 867.347	-30,9%	€ 999,8	€ 879,8	€ 740,7
<b>TOTALE</b>	<b>2.872.627</b>	<b>3.160.503</b>	<b>3.150.321</b>	<b>€ 104.272.910</b>	<b>€ 112.380.683</b>	<b>€ 137.209.002</b>	<b>31,6%</b>	<b>€ 36,3</b>	<b>€ 35,6</b>	<b>€ 43,6</b>

Fonte: Elaborazioni su dati dei Conti annuali 2014, 2015 e 2016 della Ragioneria Generale dello Stato

Nella Tabella 1 sono riportati i dati di spesa per il benessere del personale dirigente e non dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato per ciascuno dei comparti della Pubblica amministrazione con spesa nel periodo considerato<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Per la consultazione si veda il sito della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze [http://www.contoannuale.tesoro.it/cognos1022/cgi-bin/cognosisapi.dll?b\\_action=xts.run&CAMUsername=cog\\_usr&CAMPassword=cog\\_usr&h\\_CAM\\_action=logonAs&CAMNamespace=ADS&m=portal/cc.xts&m\\_tab=w&b\\_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=%2fcontent%2fpackage%5b%40name%3d%27Sico%20Sito%27%5d%2freport%5b%40name%3d%27Home%20Page%27%5d&ui.name=Home%20Page&run.outputFormat=HTML&r\\_un\\_prompt=true&cv.header=false&cv.toolbar=false](http://www.contoannuale.tesoro.it/cognos1022/cgi-bin/cognosisapi.dll?b_action=xts.run&CAMUsername=cog_usr&CAMPassword=cog_usr&h_CAM_action=logonAs&CAMNamespace=ADS&m=portal/cc.xts&m_tab=w&b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=%2fcontent%2fpackage%5b%40name%3d%27Sico%20Sito%27%5d%2freport%5b%40name%3d%27Home%20Page%27%5d&ui.name=Home%20Page&run.outputFormat=HTML&r_un_prompt=true&cv.header=false&cv.toolbar=false).

<sup>34</sup> Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Guida alla lettura dei dati del conto annuale*, Roma, 2009.

<sup>35</sup> Si specifica che l'analisi non considera i dati di spesa del personale della carriera diplomatica poiché l'ammontare del beneficio pro-capite è talmente elevato da far supporre che includa elementi che non lo rendono confrontabile con quello degli altri comparti. Analogamente, non sono state contemplate le informazioni relative agli enti di cui all'articolo 60, comma 3 del D.lgs. n. 165/2001, a quelli della lista

Vale la pena evidenziare che, in generale, le dimensioni del fenomeno si mantengono modeste in tutte le annualità considerate e confermano la tendenza già segnalata nel Rapporto semestrale sulle retribuzioni dell'Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (di seguito ARAN) per il 2013<sup>36</sup>. Il beneficio pro capite si attesta, infatti, a 36,3 euro per il 2014, scende a 35,6 euro per il 2015 e sale a 43,6 euro per il 2016, con una spesa complessiva che registra un trend positivo nel triennio dai 104,3 milioni di euro per il 2014 ai 137,2 milioni di euro per il 2016. Quindi di fatto la spesa per il "Benessere del personale" nel periodo è aumentata del 31,6%, dovuto sostanzialmente dall'incremento del numero dei dipendenti pubblici nei comparti considerati da quasi 2,9 milioni del 2014 agli oltre 3,1 milioni del 2016. Appare necessario scomporre il dato generale per meglio analizzare le dinamiche dei singoli comparti. Per comodità classificatoria i 18 comparti analizzati sono stati aggregati in quattro gruppi sulla base dei livelli di spesa pro-capite, ovvero: 1) spesa oltre i 1.000 euro; 2) spesa compresa fra 500 e 1.000 euro; 3) spesa intorno ai 100 euro; 4) spesa inferiore ai 65 euro.

Il comparto delle autorità indipendenti è quello nel quale si registra la maggiore quantità di risorse dedicate alle iniziative rientranti nella voce del benessere del personale, con un valore pro-capite medio di 1.928 euro nel triennio considerato. Il primato di questo comparto risiede però, da un lato, nel fatto che al rispettivo personale dipendente (solo poco più di 2.000 unità) si applicano solo alcune norme del D.lgs. n. 165/2001 e, dall'altro, che i benefici in esame dipendono da regole speciali che regolano il rapporto di lavoro del personale con ampi margini per adottare iniziative di *welfare* aziendale.

Il secondo gruppo di amministrazioni è composto dagli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del D.lgs. n. 165/2001, dagli enti pubblici non economici e da quelli pubblici di ricerca, i quali riservano risorse oscillanti tra i 500 ed i 1.000 euro pro-capite all'anno al benessere del personale. Nello specifico, la prima categoria di enti mantiene una spesa di quasi 1.000 euro nel 2014 per poi decrescere sia nel 2015 (880 euro) che nel 2016 (741 euro). Gli enti pubblici non economici rimangono pressoché stabili (660 euro nel 2014, 673 euro nel 2015 e 720 euro nel 2016), mentre gli enti pubblici di ricerca incrementano addirittura del 44,5%, passando dai 515 ai 748 euro pro-capite fra il 2014 e il 2015 ma calano nell'anno successivo a 617 euro. Anche per queste amministrazioni, tuttavia, l'attenzione riservata al *welfare* aziendale dipende da specifiche disposizioni contrattuali, presenti solo in questi comparti, che espressamente prevedono la destinazione di risorse a questa tipologia di benefici<sup>37</sup>. Nello specifico, si tratta di disposizioni del CCNL che demandano la disciplina dei benefici di natura assistenziale e sociale alla contrattazione di secondo livello, con previsione di un onere complessivo a carico del bilancio dell'amministrazione, non superiore ad un limite predeterminato<sup>38</sup>. Anche in questo gruppo si registra un numero esiguo di unità impiegato (circa 64.000).

---

S13 dell'ISTAT perché non aventi natura di pubbliche amministrazioni (società di diritto privato con partecipazioni pubbliche o enti pubblici economici) e delle agenzie fiscali perché non hanno sostenuto spese per il benessere del personale nel biennio considerato.

<sup>36</sup> Cfr. ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici*, n. 12/2014 – Anno 5, n. 2, Roma, 2014.

<sup>37</sup> Cfr. ARAN, *Il welfare aziendale nella pubblica amministrazione*, in *Attualità*, Roma, 2015.

<sup>38</sup> L'articolo 27 "Benefici di natura assistenziale e sociale" del CCNL del 14 febbraio 2001 per gli enti pubblici non economici e l'articolo 51 "Benefici di natura assistenziale e sociale" del CCNL del 7 ottobre 1996 per gli enti pubblici di ricerca sono le norme di riferimento per il *welfare* aziendale in questi due

Il terzo gruppo di amministrazioni è composto da ministeri e università la cui spesa pro-capite fluttua intorno alla soglia dei 100 euro. In entrambi i comparti è visibile un aumento dei benefici: i quello dei ministeri la crescita è stata molto accentuata perché la spesa è quasi triplicato, passando da 108 euro del 2014 ai 297 euro del 2016; il comparto universitario, parimenti, balza del 13,5% perché passa da 79 euro pro capite nel 2014 ai quasi 90 euro nel 2016. Tuttavia, risulta evidente l'esiguità delle risorse dedicate al benessere del personale nelle amministrazioni considerate pur con una porzione di unità di personale non trascurabile (intorno alle 248.000), che dipende, per il comparto ministeriale, dall'assenza di disposizioni nella contrattazione nazionale che prevedono erogazioni di benefici socio-assistenziali; per le università, pur in presenza di tali previsioni, non sono state fissate quantità di risorse rinviando alla contrattazione di secondo livello il compito di individuare i benefici da erogare nei limiti delle disponibilità delle singole amministrazioni<sup>39</sup>.

L'ultimo gruppo comprende le amministrazioni appartenenti ai restanti comparti che destinano cifre trascurabili al benessere del personale. Il beneficio pro-capite ha un valore che si colloca tra l'euro erogato nel comparto Scuola ed i 39,5 euro riconosciuti ai componenti delle Forze Armate, con variazioni non importanti fra il 2014 e il 2016. In queste amministrazioni lavora gran parte (oltre il 93%) dei dipendenti pubblici compresi nell'universo considerato, mentre le erogazioni effettuate ammontano ad appena il 32% di quelle complessive (intorno ai 43,8 milioni di euro).

In conclusione, dall'analisi dei dati di spesa emerge come il *welfare* aziendale sia un fenomeno scarsamente utilizzato nel settore pubblico e che il fattore fondamentale della sua dimensione e diffusione sia rintracciabile nel ruolo attivo della contrattazione collettiva; a questa dimensione infatti spetta l'onere di prevedere disposizioni specifiche e di stanziare risorse dedicate.

### 3. La principale esperienza maturata: la previdenza complementare

Il primo e principale istituto di *welfare* attivato nel settore pubblico è la previdenza complementare, che rappresenta la componente fondamentale del *welfare* contrattuale. Caratteristiche essenziali di questo strumento, infatti, possono rinvenirsi nella natura tipicamente negoziale e nella finalità di integrazione della protezione pensionistica dei lavoratori legata ai tassi di sostituzione non soddisfacenti del *welfare* primario<sup>40</sup>.

Il decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 ha introdotto la disciplina delle forme pensionistiche contrattuali sia nel settore pubblico che privato al fine di sostenere i lavoratori e la contrattazione collettiva nella costruzione di una rendita integrativa della pensione obbligatoria<sup>41</sup>. Da queste norme<sup>42</sup>, i contratti collettivi nazionali del

---

gruppi di pubbliche amministrazioni, le quali prevedono un tetto del 1% delle spese per il personale iscritte nel bilancio di previsione.

<sup>39</sup> Cfr. G. Scansani e R. Ruffini, *op. cit.*

<sup>40</sup> Cfr. R. Pessi, *Tornando sul Welfare*, Working Paper n. 311/2016, Centro for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", Catania, 2016.

<sup>41</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, Atto di indirizzo per la riapertura dei tavoli di contrattazione del 06 luglio 2017.

<sup>42</sup> Non ha trovato applicazione per il settore del pubblico impiego la riforma della previdenza complementare introdotta con il Decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, a causa del mancato esercizio della delega prevista nella legge 23 agosto 2004, n. 243.

pubblico impiego approvati nei decenni successivi hanno disciplinato le modalità di attuazione per i diversi settori e comparti contrattuali, secondo il riparto di competenze fra fonte legale e fonte contrattuale<sup>43</sup>. Con l'Accordo quadro nazionale del 29 luglio 1999 sottoscritto dall'ARAN e dalle Confederazioni sindacali in materia di Trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici, nonché con le specifiche norme definite in ciascun CCNL, sono state regolate le concrete modalità di attuazione per i diversi comparti. Pertanto, sono stati istituiti i fondi pensione pubblici negoziali che raccolgono e gestiscono le risorse contributive, come individuate dalle fonti istitutive, composte da tre elementi finanziari che si sommano: i contributi versati volontariamente dal lavoratore; i contributi versati dal datore di lavoro; il trattamento di fine rapporto (di seguito TFR)<sup>44</sup>. La consistenza del contributo mensile a carico del datore di lavoro è pari al 1% della retribuzione percepita dal lavoratore utile ai fini del TFR. Le risorse accumulate nel fondo pensione sono investite nei mercati finanziari al fine di ottenere un rendimento che, aggiungendosi alla contribuzione, concorre a determinare la pensione complementare che percepirà il lavoratore al raggiungimento dell'anzianità<sup>45</sup>.

Attualmente i fondi presenti che coprono l'intero perimetro del lavoro pubblico contrattualizzato<sup>46</sup> sono Espero e Perseo Sirio di dimensione nazionale, Fopadiva e Laborfonds per i dipendenti delle amministrazioni locali rispettivamente di Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige.

Questi elementi mettono in risalto la natura integrativa della previdenza complementare finalizzata a soddisfare da un lato il bisogno di tutela previdenziale dei destinatari in considerazione del *gap* previdenziale e, dall'altro, ponendosi come leva negoziale interessante per la contrattazione collettiva in periodi di contenimento delle politiche salariali e di bassa inflazione<sup>47</sup>.

Per valutare la portata dello strumento nel settore pubblico è utile studiare gli andamenti dei citati fondi pensione per numeri di iscritti (con dati disponibili per il 2014, 2015 e 2016) e per risorse accantonate dai datori di lavoro pubblici (per il 2014 e il 2015) così come illustrato nella Tabella 2<sup>48</sup>. Si vedrà come la *performance* sia contenuta, quindi, sostanzialmente in linea con gli andamenti e le attivazioni degli altri strumenti di *welfare* contrattuale pubblico.

#### **Tabella 2 – Indici di performance dei fondi pensione negoziali del pubblico impiego**

<sup>43</sup> Cfr. P. Lauriola, *Previdenza complementare e pubblico impiego: proposte per la crescita*, Working Paper MEFOP n. 38, Roma, 2015.

<sup>44</sup> Cfr. G. Rocco, *La previdenza complementare nel pubblico impiego*, in *Diritto e Pratica del Lavoro* n. 13/2017, IPSOA, Milano, 2017.

<sup>45</sup> Cfr. Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), *Guida introduttiva alla previdenza complementare*, Roma, 2016.

<sup>46</sup> Il ridotto numero di fondi pensione istituiti è dovuto alla scelta delle parti negoziali di aggregare i comparti ed aree con affinità categoriali al fine di ridurre i costi di gestione a vantaggio dei rendimenti per gli aderenti.

<sup>47</sup> Cfr. P. Lauriola, *op. cit.*

<sup>48</sup> Per l'andamento di questo indicatore si offrono le rilevazioni statistiche elaborate da COVIP per i fondi pensione negoziali (Cfr. COVIP, *Relazioni annuali 2016*, Roma, 2016).

FONDO PENSIONE	2014			2015			2016
	Numero iscritti	Contributi annui	Beneficio pro-capite	Numero iscritti	Contributi annui	Beneficio pro-capite	Numero iscritti
Espero	99.629	€ 25.659.274,00	€ 257,55	99.819	€ 26.227.774,00	€ 262,75	100.506
Perseo Sirio	17.240	€ 3.435.578,00	€ 199,28	21.411	€ 5.162.418,00	€ 241,11	39.440
Laborfonds	114.422	€ 17.190.262,00	€ 150,24	114.288	€ 17.165.310,00	€ 150,19	115.760
Fopadiva	6.850	€ 1.334.758,00	€ 194,86	6.910	€ 1.356.720,00	€ 196,34	7.168
<b>TOTALE</b>	<b>238.141</b>	<b>€ 47.619.872,00</b>	<b>€ 199,97</b>	<b>242.428</b>	<b>€ 49.912.222,00</b>	<b>€ 205,88</b>	<b>262.874</b>

Fonte: Elaborazioni su dati COVIP

Il principale fondo pensione è Espero<sup>49</sup>, attivo dal gennaio 2015 e dedicato a tutti i lavoratori – dirigenti, personale docente e amministrativo, tecnico e ausiliario – dei comparti Scuola e Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e museale. Esso conta circa 100.500 iscritti a dicembre 2016 su un bacino di utenti pari a 1.200.000, per un tasso di adesione basso e pari all'8,4%. Gli utenti di questo fondo sono rimasti pressoché stabili nel periodo 2014-2016.

Il fondo Perseo-Sirio<sup>50</sup> è nato dalla fusione dei due fondi preesistenti Perseo e Sirio a ottobre 2014 e conta di un bacino di personale occupato in tutti i comparti pubblici coperti dalla contrattazione collettiva nazionale, diversi da Scuola e Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e museale. Anche in questo caso, il tasso di adesione è irrilevante perché pari al 2,5% a fine 2016, con circa 39.400 iscritti su un complessivo di oltre 1.570.000 utenti. Vale la pena di evidenziare che dal 2014, il numero degli iscritti è più che raddoppiato ma ancora molto in termini promozionali c'è da fare.

I due fondi territoriali sono il fondo Fopadiva<sup>51</sup> per i lavoratori residenti in Valle d'Aosta e il fondo Laborfonds<sup>52</sup> dei lavoratori residenti nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Entrambi sono stati istituiti sul finire degli anni Novanta del secolo scorso e raggruppano i dipendenti sia privati che pubblici – per quest'ultimi si applica la contrattazione del comparto unico regionale/provinciale che sostituisce quella nazionale di categoria – del territorio di riferimento. Fopadiva ha un numero di iscritti pari a quasi 7.200, in lieve aumento rispetto al 2014, su un bacino potenziale di 28.000 unità (buon tasso di adesione del 25,6%). Laborfonds, invece, registra addirittura oltre 115.750 iscritti su un totale di 245.000 destinatari e raggiunge un tasso di adesione del 47,2%, il più alto dei quattro fondi pubblici. Anche in questo caso l'incremento del numero di adesioni è scarsamente rilevante fra il 2014 e il 2016 e nell'ordine delle 1.300 unità.

Per ciò che concerne, infine, le risorse versate dai datori di lavoro pubblici per la previdenza complementare, di norma pari all'1% della retribuzione, la Tabella mostra che la spesa complessiva sostenuta è stata di circa 47,620 milioni di euro nel 2014 e di 49,91 milioni di euro nel 2015 in aumento del 5%. Il dettaglio per i fondi dice che tutti tranne Laborfonds hanno incrementato gli accantonamenti in maniera lieve, con l'eccezione di Perseo Sirio che è cresciuto del 50%. Altro dato interessante è quello del rapporto fra numero di iscritti a ciascun fondo e contributi annui versati che restituisce il beneficio pro-capite che percepirà il lavoratore. Ebbene il beneficio pro capite per iscritto è pari a 200 euro nel 2014 per salire a 206 euro nel 2015.

<sup>49</sup> <http://www.fondoespero.it/>.

<sup>50</sup> <http://www.fondoperseosirio.it/>.

<sup>51</sup> <http://www.fopadiva.it/>.

<sup>52</sup> <http://www.laborfonds.it/it/home/index/1-0.html>.

Tirando le fila, dalle statistiche emerge che il quadro non può dirsi soddisfacente considerate le scarse adesioni agli istituti e la situazione di sostanziale stallo espressa dalle statistiche rischia di far perdere la natura innovativa e integrativa della previdenza complementare alla retribuzione ordinaria<sup>53</sup>, come strumento di *welfare* aziendale<sup>54</sup>.

#### 4. Il favore del legislatore alla diffusione degli istituti di *welfare*

Il legislatore, come anticipato nelle premesse, ha ritoccato la disciplina del *welfare* aziendale a più riprese al fine di favorirne una potente diffusione. Le innovazioni introdotte con la legge di bilancio per gli anni il 2016<sup>55</sup>, 2017<sup>56</sup> e 2018<sup>57</sup> hanno modificato, in particolare, l'articolo 51 del TUIR per cui il paniere dei servizi riconosciuti ai dipendenti e oggetto di agevolazione fiscale per le imprese private risulta notevolmente ampliato, nonché hanno esteso l'esenzione dall'imposta per l'erogazione dei premi di produttività aziendali nel caso in cui questi siano erogati mediante strumenti di *welfare* aziendale. Come dire, il legislatore ha promosso lo sviluppo di forme di *welfare* aziendale tramite il collegamento di questo con gli incrementi di produttività delle imprese<sup>58</sup>. Analoga applicabilità non si è verificata con specifico riguardo al lavoro pubblico ma sono comunque rintracciabili alcune aperture originate dal silenzio del legislatore, che contengono un potenziale di incentivazione non indifferente, e che chi scrive cercherà di mettere in evidenza.

Ma quali sono questi aggiornamenti della disciplina del *welfare* aziendale privato intervenuti negli ultimi anni<sup>59</sup>? *In primis*, il legislatore ha voluto allargare il paniere di spese per servizi e prestazioni di *welfare* per i quali il datore di lavoro e/o il lavoratore usufruiscono del vantaggio fiscale in quanto non concorrenti alla formazione del reddito da lavoro dipendente, ai sensi dell'articolo 51 comma 2 del TUIR. La superata versione del medesimo comma annoverava fra tali spese: contributi previdenziali e di assistenza sanitaria; mensa e pasti; trasporto e mobilità; i servizi di cui all'articolo 100 del TUIR (cioè attività con finalità educative, di istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto); somme per servizi di asili nido, colonie estive e borse di studio. Inoltre, per le opere indicate al medesimo articolo 100, la deducibilità si limitava a un importo massimo pari al 5 per mille delle spese per lavoro dipendente e risultava vincolata al requisito di "volontarietà", con la previsione che i beni e servizi dovessero essere offerti volontariamente dal datore di lavoro, senza che l'erogazione avvenisse a seguito di una contrattazione con le parti sindacali. Ebbene, il vigente comma 2, oltre alle citate componenti, aggiunge: le spese per servizi per l'infanzia (scuola materna, servizi integrativi pre e post-scuola, spese di mensa,

<sup>53</sup> Cfr. G. Olini, *Le retribuzioni pubbliche, prima e dopo il blocco*, in *Fuori dal guado: Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, EGEA, Milano, 2017.

<sup>54</sup> Cfr. ARAN, *Scenari evolutivi del welfare integrativo*, in ARAN Informa, Roma, 2014.

<sup>55</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità per il 2016)".

<sup>56</sup> Legge 11 dicembre 2016, n. 232 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019".

<sup>57</sup> Legge 27 dicembre 2017, n. 205 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020".

<sup>58</sup> Cfr. M. Jessoula, *op. cit.*

<sup>59</sup> Cfr. V. Santoni, *op. cit.*; Dello stesso autore: *Legge di Bilancio 2018: quali sono le novità in materia di welfare aziendale?*, in *Percorsi di Secondo Welfare* ([www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)), Torino, 2018.

attività previste dai piani di offerta formativa degli istituti scolastici), per ludoteche, per i centri estivi e invernali e quelle di *baby-sitting*, nonché somme e servizi a sostegno di familiari non autosufficienti<sup>60</sup>. Seguono, poi: contributi e premi versati dal datore di lavoro in favore dei dipendenti per prestazioni, anche in forma assicurativa, con oggetto il rischio di non autosufficienza o il rischio di gravi patologie (nuova lettera *f-quater*)<sup>61</sup>; somme erogate o rimborsate alla generalità dei dipendenti (o a categorie di questi) dal datore di lavoro per l'acquisto di abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale, senza alcun limite di spesa (lettera *d-bis*)<sup>62</sup>. Secondariamente, è stato introdotto il comma *3-bis* all'articolo 51<sup>63</sup> recante la possibilità per il datore di lavoro di erogare i servizi e le prestazioni definite dall'articolo 51, comma 2, a mezzo di *voucher* cartacei o digitali di importo non superiore a 258,23 euro<sup>64</sup>. Stante la norma, il datore di lavoro può scegliere di non erogare direttamente i servizi in favore del dipendente o dei suoi familiari, ma scegliere di affidare tale attività a un fornitore esterno, rilasciando un *voucher* al lavoratore da spendere presso lo stesso. Terza novazione, il legislatore ha rivisto l'articolo 51, comma 2 lettera f), nel requisito della "volontarietà" che vincolava il beneficio fiscale per le iniziative stabilite dall'articolo 100. La modifica<sup>65</sup> garantisce una completa deducibilità delle somme destinate ai piani di *welfare* qualora siano definiti all'interno di un accordo tra l'impresa e i sindacati, ovvero in accordi di contrattazione nazionali, territoriali o interconfederali. Anche in questo caso si lascia autonomia di scelta al datore di lavoro fra attuare le misure definite nell'articolo 100 in maniera volontaria e unilaterale ma godendo di un beneficio fiscale ridotto (pari al 5 per mille), ovvero coinvolgere le rappresentanze sindacali e usufruire di un trattamento più favorevole. Si noti che il legislatore ha voluto ampliare i benefici fiscali anche a quelle forme di *welfare* che scaturiscono dalla contrattazione nazionale di settore, dalla bilateralità e dalle altre forme di accordo collettivo. Ultima e più importante novità consiste nella detassazione del premio di produttività<sup>66</sup> nel caso in cui venga corrisposto con strumenti di *welfare* aziendale<sup>67</sup>. In altri termini, il legislatore ha reso fiscalmente più conveniente l'erogazione del premio con i servizi di *welfare* previsti all'articolo 51 e che non concorre alla formazione del reddito da lavoro dipendente, rispetto all'equivalente in denaro, tassato con un'imposta sostitutiva del 10% che sostituisce IRPEF e addizionali comunali e regionali. Le opzioni sono soggette a massimali di applicabilità dell'agevolazione fiscale che equivalgono a 80.000 euro di reddito da lavoro dipendente percepito dal lavoratore nell'anno e a 3.000 euro di importo massimo di premio di produttività, elevabili a 4.000 euro nel caso in cui le imprese introducano strumenti di coinvolgimento dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro (ad esempio gruppi di lavoro finalizzati al miglioramento della produzione oppure di consultazione e monitoraggio degli obiettivi aziendali). Naturalmente, è rimessa al singolo lavoratore la scelta di come ricevere il premio, se in servizi di *welfare* o monetario. Inoltre, se il lavoratore decide di trasformare il proprio premio di

<sup>60</sup> Commi dal 182 al 191 dell'articolo 1 della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

<sup>61</sup> Commi 160-162 dell'articolo 1 della Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

<sup>62</sup> Comma 28 dell'articolo 1 della Legge 27 dicembre 2017, n. 205.

<sup>63</sup> Comma 190 dell'articolo 1 della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

<sup>64</sup> Con lo stesso *voucher* possono essere richiesti più servizi e prestazioni fino a un importo massimo di 258,23 euro.

<sup>65</sup> Comma 162 dell'articolo 1 della Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

<sup>66</sup> Combinato disposto dalla Legge 11 dicembre 2016, n. 232 e dalla Legge 27 dicembre 2017, n. 205.

<sup>67</sup> C. Lodi Rizzini, *Legge di Stabilità 2017: conferme e novità sul welfare aziendale e conciliazione*, in Percorsi di Secondo Welfare ([www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it)), Torino, 2016.

produttività in previdenza complementare o in assistenza sanitaria integrativa, i relativi importi vengono esclusi dal reddito e non cumulano con l'altra contribuzione.

Le novelle fin qui analizzate, ed incidenti nel settore privato, hanno segnato anche l'applicazione della disciplina del *welfare* aziendale rivolta ai pubblici dipendenti. Si ritiene che tre sono i profili da considerare e che possono porsi come incentivo alla diffusione dell'istituto. *In primis*, il profilo soggettivo del *welfare* aziendale comprende come regola generale che per tutti i lavoratori (privati e pubblici) valgano le misure di agevolazione fiscale e contributiva in tema, non derivanti da trasformazione di premi di produttività in denaro. Pertanto nel pacchetto dei benefici che compongono il *welfare* contrattuale pubblico e che godono dell'esenzione d'imposta (deducibilità) si annoverano: contributi per la previdenza complementare; contributi per l'assistenza sanitaria integrativa; servizi con finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria; servizi di cura per familiari anziani non autosufficienti; contributi e premi versati dal datore per assicurazioni del rischio di non autosufficienza e del rischio di malattie considerate gravi; sussidi occasionali concessi in occasione di rilevanti esigenze del dipendente o dei suoi familiari; contributi per l'acquisto di abbonamenti per il trasporto pubblico; vari beni e servizi di valore complessivo entro 258,23 euro (*voucher*). Lo strumento da utilizzare per la scelta dei benefici rimane il piano di *welfare* il più possibile plasmato sulle esigenze dei lavoratori e sui bisogni organizzativi e gestionali della pubblica amministrazione di riferimento. Il secondo profilo attiene, invece, alla dimensione entro la quale nasce il *welfare* aziendale pubblico. Accertata la sua natura contrattuale e integrativa, vale a dire che i *benefits* sono riconosciuti sulla base di scelte concordate fra le parti in sede di contrattazione collettiva in funzione di integrazione delle prestazioni universali in materia di previdenza, assistenza, istruzione e sanità, la legge di bilancio per il 2017<sup>68</sup> ha chiarito a quale livello di contrattazione è legittimo l'inserimento di tali istituti. Tutte le opere e tutti i servizi che la pubblica amministrazione riconosce alla generalità dei propri dipendenti, o a categorie di essi, e ai familiari per finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto, sono soggetti alle agevolazioni fiscali illustrate non solo se offerti volontariamente ma anche in conformità a disposizioni di CCNL, contratto integrativo e ad accordi interconfederali. Questa apertura rinforza l'aspettativa che nella prossima stagione di rinnovo dei contratti collettivi di comparto e integrativi ci sia una cruciale spinta verso l'inserimento degli istituti di *welfare* aziendale contrattuale<sup>69</sup>. Il premio di produttività rappresenta, infine, il terzo profilo di interesse. La norma ahimè esclude dichiaratamente l'applicabilità del regime di agevolazione fiscale per i premi di produttività al settore pubblico, che rimane riservata, come per il passato<sup>70</sup>, all'ambito soggettivo del datore di lavoro privato<sup>71</sup>. A ben vedere, però, il dipendente pubblico non percepisce il premio di produttività ma casomai una retribuzione accessoria<sup>72</sup>,

<sup>68</sup> Comma 162 dell'articolo 1 della Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

<sup>69</sup> Cfr. art. 80 del CCNL relativo al personale del comparto Funzioni centrali per il Triennio 2016-2018.

<sup>70</sup> Circolare dell'Agenzia delle entrate n. 59 del 22 ottobre 2008 (par. 15).

<sup>71</sup> Comma 186 dell'articolo 1 della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

<sup>72</sup> Parte del trattamento economico percepito dal pubblico dipendente collegato: a) alla produttività individuale; b) alla produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute. Compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva (articolo 45, comma 3 del Decreto legislativo 165/2001).



fattispecie non contemplata dalla norma. Pertanto, il datore di lavoro pubblico potrebbe inserire la previsione che una quota della retribuzione accessoria sia costituita da *benefits* di *welfare* meritevoli di agevolazione fiscale in sede di contrattazione collettiva, di comparto o decentrata. Ciò, d'altronde, porterebbe reciproci vantaggi sia per l'amministrazione, che conseguirebbe un contenimento del costo del lavoro, sia per il lavoratore che disporrebbe di un bene o di un servizio di valore economico superiore alla somma monetaria perché esente da imposta e da contribuzione previdenziale.

## 5. Le prospettive di sviluppo

In conclusione, si può affermare che il *welfare* aziendale, nelle forme tipiche del lavoro pubblico, sia un istituto con spiccate potenzialità di crescita e diffusione nelle pubbliche amministrazioni. Nelle pagine precedenti, si è offerta un'analisi del concetto di *welfare* aziendale e contrattuale pubblico scrutando la sua natura giuridica, le fonti di istituzione e regolazione, il profilo giuridico e la strumentazione attivata. Poche sono state le esperienze maturate – previdenza complementare per prima – e altrettanto scarse le risorse dedicate dalla contrattazione collettiva al benessere del personale dipendente pubblico, per un beneficio pro-capite di appena 43,6 euro. Infine, sono stati esaminati i provvedimenti inclusi nella legge di bilancio per il 2016, 2017 e 2018 finalizzati a promuovere lo sviluppo di forme di *welfare* aziendale fra le imprese, con cospicue prospettive di diffusione anche nel pubblico impiego originate dal silenzio del legislatore.

Giunti a questo punto dell'analisi condotta, non ci si può sottrarre dalla proposizione di alcuni spunti di riflessione intorno alla valenza innovativa del *welfare* contrattuale e integrativo nel lavoro pubblico inserita in un più ampio processo di transizione organizzativa della pubblica amministrazione italiana. È acclarato che la pubblica amministrazione abbia la necessità di cambiare il proprio modello organizzativo e di introdurre innovazioni sia di processo – nuova organizzazione del lavoro tesa alla valorizzazione e allo sviluppo delle competenze professionali – che di prodotto – nuovi servizi in linea con le esigenze del pubblico. Mutuare il modello di organizzazione delle imprese private nelle forme pubbliche (cfr. teoria del *New Public Management*<sup>73</sup>) non si è rivelata la soluzione migliore. Bisogna, invece, mantenere saldi quattro parametri metagiuridici affinché si realizzi tale transizione organizzativa: 1) la ragionevolezza delle norme: le fonti normative dovrebbero favorire interventi organizzativi razionali, indirizzati all'efficienza e in grado di superare i vincoli normativi e economico-finanziari; 2) l'efficienza della macchina pubblica: è auspicabile la riarticolazione dei processi produttivi sulla base di strutture amministrative adeguate, con l'obiettivo di restituire elevati *standard* quantitativi e qualitativi di servizio; 3) il rapporto con l'utenza: vanno riprogettati i servizi intorno alle esigenze della persona-utente, potendo contare su una forza lavoro dotata di competenze e professionalità idonee, e soprattutto valorizzata; 4) il rapporto costante con i destinatari dell'azione amministrativa, sia in fase di progettazione che di valutazione degli interventi. Nel processo descritto, accanto all'indirizzo del legislatore, un ruolo centrale deve essere svolto dai negozianti pubblici della contrattazione collettiva nel pubblico impiego di nuovo propulsivo e innovativo, che

<sup>73</sup> Cfr. E. Borgonovi, *La pubblica amministrazione di fronte alla sfida dell'innovazione culturale*, in *Fuori dal guado: Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, EGEA, Milano, 2017.

sulla scorta dei risultati raggiunti nelle stagioni della privatizzazione degli anni Novanta, riportino nella giusta priorità: la *performance* della pubblica amministrazione, una nuova definizione dei fabbisogni *standard* di struttura e di personale ponendo in relazione *input* e *output* dell'azione amministrativa, la valorizzazione e la crescita delle competenze professionali e leva dei meccanismi premianti di produttività, investimenti di risorse mirati e di lungo periodo in organizzazione e formazione della forza lavoro<sup>74</sup>. E tre sono i *driver* su cui la contrattazione collettiva deve insistere in ottica di sistema: la formazione, i sistemi premianti e il *welfare* contrattuale-integrativo<sup>75</sup>. Quest'ultimo tema, nello specifico, può dimostrarsi alquanto importante per favorire il raggiungimento degli obiettivi di valorizzazione del benessere lavorativo e di stimolo motivazionale dei dipendenti pubblici. Il settore pubblico ha adottato solo in misura parziale forme di *welfare* che invece si sono diffuse da tempo in tutti i settori privati. In più, la legislazione recente, ha dato un importante contributo alla promozione della contrattazione aziendale di benefici già sperimentati in imprese private. Molti di questi strumenti possono essere applicati anche alle pubbliche amministrazioni senza ulteriori previsioni di legge ma grazie alle scelte concordate fra le parti: dunque, al CCNL è demandata l'indicazione delle priorità di materie e delle risorse a disposizione, mentre la costruzione di piano di *welfare* e la distribuzione dei vari *benefit* a seconda delle caratteristiche degli enti e delle aspettative dei dipendenti sono affidate alla contrattazione di secondo livello<sup>76</sup>.

Gli indirizzi che chi scrive intende dare sono due: la messa a sistema razionale degli strumenti disponibili e la sperimentazione di nuovi *benefit*. Sul primo punto, la contrattazione collettiva, soprattutto quella di secondo livello, potrebbe facilitare il collegamento e l'integrazione della platea eterogenea di strumenti praticati, verso pacchetti di *welfare* rispondenti alle reali esigenze dei lavoratori pubblici. In altri termini, mettere a frutto le esperienze maturate e arricchirle con il collegamento diretto agli strumenti già disponibili. Per essere più chiari, ad esempio, si potrebbe regolamentare in accordi collettivi la possibilità di estendere le risorse ed i servizi della Gestione credito e *welfare* dell'INPS a molteplici amministrazioni ed enti, e renderli conseguentemente customizzati, ma integrandoli con gli strumenti di *welfare* già attivati in altre realtà pubbliche. Sulla sperimentazione di nuovi *benefit*, parimenti, l'esempio delle imprese private è illuminante perché ricco di buone pratiche facilmente replicabili, però costruendo, si badi bene, piani di *welfare* aziendale effettivamente basati sull'analisi della forza lavoro pubblica e delle esigenze della stessa ma anche dell'organizzazione pubblica *tout court*.

Seppur con tutte la prudenza del caso, sono di buon auspicio l'articolo 80 del CCNL relativo al personale del comparto Funzioni centrali e l'articolo 72 del CCNL relativo al personale del comparto Funzioni locali richiamati in precedenza, perché fissano con norma le macro aree di prestazioni integrative (sostegno al reddito della famiglia, supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli, contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale, 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, polizze sanitarie integrative delle

<sup>74</sup> Cfr. G. Faverin e P. Feltrin, *Introduzione. Relazioni sindacali, innovazione organizzativa e partecipazione dei lavoratori*, in *Fuori dal guado: Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, EGEA, Milano, 2017.

<sup>75</sup> Cfr. R. Ruffini, *op. cit.*

<sup>76</sup> Cfr. T. Treu, *op. cit.*

prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale) e le risorse finanziarie disponibili, che la contrattazione di secondo livello dovrà successivamente declinare. Mostrare cautela è d'obbligo, ma chi scrive confida che il prossimo decisore politico possa fare buon uso di questa riflessione sul *welfare* aziendale contrattuale pubblico e dare concreta applicabilità al particolare interesse mostrato dal legislatore negli ultimi anni. Il gigante forse ha mosso i suoi primi passi, ma tanta strada deve ancora fare per raggiungere il finale.