



XI CONSILIATURA 2023 - 2028

IL WELFARE CONTRATTUALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

*UNA INDAGINE SUI CONTRATTI COLLETTIVI
DI PRIMO LIVELLO*



CASI E MATERIALI DI DISCUSSIONE:
MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

N. 17 | 2024

IL WELFARE CONTRATTUALE
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

**IL WELFARE CONTRATTUALE
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

*UNA INDAGINE SUI CONTRATTI COLLETTIVI
DI PRIMO LIVELLO*

di Massimiliano De Falco, *Visiting Fellow* presso il CNEL

Le opinioni espresse nel presente documento sono personali e non impegnano la responsabilità del CNEL.

**CASI E MATERIALI DI DISCUSSIONE:
MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

N. 17 | 2024

Ottobre 2024

ABSTRACT

Il tema del *welfare contrattuale* è al centro delle **odierne relazioni sindacali**, tanto nel settore privato, quanto in quello pubblico. Pur nella difformità dei modelli regolativi, gli agenti della rappresentanza negoziale di entrambi gli ambiti si occupano, infatti, della predisposizione di soluzioni contrattuali che possano soddisfare le istanze di **tutela del “benessere” dei lavoratori**, oltre la pretesa strettamente retributiva.

Complice il **favore fiscale** che il legislatore ha inteso riconoscervi sin dal 2016, si è, così, sviluppato un intenso fenomeno, che ha visto l’affermazione di un complesso di **strumenti economici, giuridici e sociali**, tesi a incidere sulla posizione soggettiva dei destinatari (sia in quanto lavoratori, sia in quanto persone), per realizzare un **miglioramento complessivo della qualità delle relazioni di impiego**, di cui possano beneficiare anche le organizzazioni.

Nel settore privato, tali pratiche negoziali hanno conosciuto un terreno fertile di sviluppo, in cui le parti sociali hanno portato a maturazione le esperienze già da tempo progettate, rinnovando taluni istituti, per meglio rispondere alle esigenze dei propri rappresentati. Nella **contrattazione collettiva del lavoro pubblico**, invece, pur riconoscendosi un **timido avvicinamento allo strumento**, è emerso un **notevole ritardo nella sua implementazione**, figlio delle diverse pressioni a cui è esposta la stessa contrattazione pubblica, a iniziare da quelle sui costi e, quindi, sulla esiguità delle risorse finanziarie disponibili.

Muovendo da alcune **considerazioni preliminari sulle dinamiche negoziali** nell’impiego pubblico, verso la presentazione dello **stato dell’arte in materia di welfare contrattuale**, questo studio ambisce a intercettarne le traiettorie evolutive, vagliando i **più recenti approdi della contrattazione nazionale** sul punto. L’approfondimento, reso possibile dall’**Archivio costituito presso il CNEL**, è svolto sulle **ultime tornate di comparto e di area** (2016-2018 e 2019-2021, rispettivamente sottoscritte fra il 2018 e il 2020 e fra il 2022 e il 2024).

IL *WELFARE* CONTRATTUALE
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

INDICE

1. Nota introduttiva e metodologica.....	7
2. La contrattazione collettiva del settore pubblico	9
3. Lo stato dell'arte sul <i>welfare</i> contrattuale nella pubblica amministrazione	12
4. Nuove evidenze empiriche dalla contrattazione nazionale (di comparto e di area)	17
5. La questione relativa al reperimento delle risorse per il <i>welfare</i>	21
6. Riflessioni finali, nell'attesa della prossima tornata contrattuale	24
BIBLIOGRAFIA.....	28

IL *WELFARE* CONTRATTUALE
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1. Nota introduttiva e metodologica

Il tema del *welfare* contrattuale riveste una indubbia centralità nelle odierne relazioni industriali e di lavoro. L'affermazione di rinnovate istanze di tutela del benessere, latamente inteso, da parte dei prestatori ha, infatti, spinto l'azione degli attori della rappresentanza negoziale verso specifici ambiti – invero, già tradizionalmente presidiati – per progettare misure innovative che potessero soddisfare tali pretese e che, al contempo, fossero idonee a supportare le organizzazioni datoriali che, con esse, sono state costrette a confrontarsi.

Nell'assenza di indicazioni legali risolutorie, rispetto a un fenomeno interamente governato dalle (multiformi) previsioni della contrattazione collettiva, il *welfare* contrattuale può, allora, essere individuato in quell'insieme composito di strumenti (economici, giuridici e sociali) adottati dai datori di lavoro, in ossequio alle disposizioni negoziali, per migliorare le condizioni occupazionali dei destinatari nella (e oltre la) relazione di impiego¹.

La consacrazione dell'istituto è stata veicolata da un favorevole regime fiscale, che il legislatore ha inteso riconoscervi a partire dal 2016. In particolare, rovesciando la previgente impostazione, ancorata alla (sola) volontarietà della erogazione unilaterale, si è deciso di promuovere le iniziative di matrice obbligatoria, aventi origine in un contratto (sia esso individuale o collettivo), ovvero in un regolamento (vincolante per il datore proponente).

Dapprima, la l. di stabilità per il 2016 (n. 208/2015) ha introdotto, in via sperimentale, un meccanismo che ha inteso sottrarre dalla regola della onnicomprensività del «reddito da lavoro dipendente» ai fini fiscali (art. 51, c. 1, d.P.R. n. 917/1986) una serie di beni e servizi (di cui ai successivi c. 2 e 3) corrisposti in ottemperanza a un obbligo contrattuale o regolamentare «aziendale». In seguito, ma con un effetto sostanzialmente retroattivo, la l. di stabilità per il 2017 (n. 232/2016) ha reso strutturali siffatte incentivazioni², estendendone l'ambito di applicazione «anche alle opere e servizi riconosciuti [...] in conformità a disposizioni di contratto collettivo nazionale di lavoro» (art. 1, c. 162).

L'effetto sortito da tali provvedimenti è stato quello di sollecitare le relazioni industriali, nel loro complesso, a muoversi entro uno specifico ambito, facendo del *welfare* uno dei punti chiave sui cui incedere per un miglioramento del trattamento complessivo dei lavoratori.

¹ Il riferimento è, *inter alia*, alle forme di previdenza complementare e di assistenza sanitaria integrativa, alle erogazioni (aggiuntive rispetto alla retribuzione) dirette a tutelare il potere d'acquisto dei lavoratori, nonché alle soluzioni organizzative (anche non monetarie) tese a promuovere il benessere dei beneficiari nell'ottica di una loro migliore occupabilità o di un maggiore equilibrio vita-lavoro.

² Invero, il processo di stabilizzazione degli incentivi rivolti al *welfare* contrattuale è stato rinsaldato dalle successive l. di stabilità, che, negli anni, hanno previsto, altresì, un ampliamento dell'insieme di misure fiscalmente agevolate.

Tuttavia, la disciplina tributaria non ha fornito una precisa declinazione tipologica dei benefici oggetto di intervento premiale, rimettendo agli agenti rappresentativi la concreta progettazione di servizi mirati, volti a rispondere alle mutevoli istanze di tutela dei soggetti rappresentati, anche oltre il catalogo di soluzioni accolto dal d.P.R. n. 917/1986. In tal modo, il *welfare* contrattuale è evoluto da semplice leva per il contenimento del costo del personale a risposta di sistema alle più recenti trasformazioni del mondo del lavoro, idonea a contribuire positivamente non solo alle esigenze di organizzazioni e prestatori, ma anche al clima delle relazioni di impiego e all'efficienza complessiva del modello di *welfare* nazionale.

Nel settore privato, tali pratiche negoziali hanno conosciuto un terreno fertile di sviluppo, in cui l'azione sindacale è germogliata spontaneamente, favorendo il rigoglio di plurime, innovative e assai diversificate iniziative di *welfare*³. Diversamente, la reportistica nazionale sulla contrattazione collettiva del lavoro pubblico, pur riconoscendo un timido processo di avvicinamento allo strumento, ha messo in luce il consapevole ritardo nella sua attivazione e la debole attitudine delle rappresentanze a proporre nuove soluzioni in questo campo⁴.

Sicché, dopo aver sviluppato alcune considerazioni preliminari sulle dinamiche negoziali dell'impiego pubblico cd. "privatizzato" e dopo aver presentato lo stato dell'arte in materia di *welfare* contrattuale, si ambisce qui a verificarne la regolazione nei più recenti rinnovi nazionali. Esaminando le previsioni all'uopo progettate nelle ultime due tornate di comparto e di area (2016-2018 e 2019-2021), l'obiettivo di questo studio è, quindi, quello di comprendere se e come gli agenti della rappresentanza negoziale siano intervenuti per disciplinare questo importante strumento di promozione del *benessere* delle persone, delle amministrazioni e, più ampiamente, della collettività nel suo complesso.

³ Per la trattazione dei più recenti sviluppi della contrattazione collettiva in materia di *welfare*, nel settore privato, si rinvia al (settimo) *Rapporto ADAPT su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia* di prossima pubblicazione (in www.bollettinoadapt.it).

⁴ Attingendo ai *Rapporti* dell'ARaN sul *Monitoraggio della contrattazione integrativa nel lavoro pubblico* (reperibili in www.aranagenzia.it), emerge come la quota di contratti collettivi integrativi che, nel 2018, hanno determinato criteri di attivazione dei piani di *welfare* sia stata pari solo al 7,25%, nel comparto Funzioni Centrali, e al 18,33%, nel comparto Funzioni Locali. Benché nella contigua rilevazione si sia osservato, da un lato, un lieve incremento nei tassi di ricorso allo strumento negli enti delle Funzioni Locali (19,21%) e, dall'altro, il nascente interesse verso la sua regolazione fra le amministrazioni dei comparti Università (13,60%), Ricerca (13,49%) e Sanità (3,47%), nel 2020 sono (ri)emerse le remore negoziali a trattare la materia considerata, allorché i criteri di attivazione del *welfare* sono stati previsti solamente dal 2,70% delle pp.aa. del comparto Funzioni Centrali, dal 6,11% di quelle facenti capo al comparto Funzioni Locali e dal 2,03% delle aziende del comparto Sanità, a fronte di percentuali di poco superiori riscontrate nelle Università (11,32%), negli istituti di Istruzione (10,71%) e nei centri di Ricerca (10,00%). Innanzi a tali risultanze, il *Rapporto finale ARaN 2022* ha chiarito le tendenze in atto, sottolineando l'«evidente disomogeneità» del fenomeno e riconducendo le ragioni del suo debole sviluppo alle «difficoltà per le pubbliche amministrazioni di stanziare risorse economiche per il *welfare*».

2. La contrattazione collettiva del settore pubblico

Il punto di partenza della riflessione è rappresentato dalla presa di coscienza di come, a oltre trent'anni dall'avvio della cd. "privatizzazione" dell'impiego pubblico, le asimmetrie rispetto al lavoro privato siano ancora ben radicate e, pacificamente, irrisolvibili. Assunto il metodo della contrattazione, le divergenze si misurano, anzitutto, sulla limitatezza del suo oggetto, predeterminato dalla norma (e derogabile, ai sensi dell'art. 2, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, solamente nelle materie affidate alla contrattazione collettiva e nel rispetto dei principi stabiliti dallo stesso T.U., nella versione novellata nel 2017).

Altrove rivolta all'espressione dell'incontro della libera volontà delle parti sociali, l'attività negoziale nel settore pubblico è coatta (art. 45, c. 1, d.lgs. n. 165/2001) ed efficace nei confronti di tutto il personale a cui si rivolge (art. 45, c. 2, d.lgs. n. 165/2001). Altresì, essa si svolge in un ambito circoscritto, già delimitato, per differenza, da un elenco tassativo di materie sottratte alla contrattazione e, oggi, compreso dalle previsioni che lo confinano alla disciplina de «il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali», in termini meramente integrativi della legge nelle regole «relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità» ed escluso ogni intervento in punto di «organizzazione degli uffici [...], partecipazione sindacale [...], prerogative dirigenziali [...], conferimento [e] revoca degli incarichi dirigenziali» (art. 40, c. 1, d.lgs. n. 165/2001).

Si deve, poi, notare che la vigilanza esercitata dalla magistratura contabile sulla attività di contrattazione, benché formalmente tesa al (solo) vaglio circa la «attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio» (art. 47, c. 5, d.lgs. n. 165/2001), ne comprime indirettamente il contenuto. Da un lato, le (prestabilite e scarse) risorse vengono ampiamente erose dai meccanismi di adeguamento dei contratti alle dinamiche inflattive, per cui poco rimane a soddisfazione dell'impatto degli istituti (vecchi e nuovi). Dall'altro lato, la "centralizzazione" della contrattazione comporta, spesso, la determinazione dell'intera gamma delle indennità a livello nazionale: ne consegue che il capitale a disposizione delle singole pp.aa. è assai limitato e la moltitudine degli enti finisce per essere ridotta *ad unum* nelle dinamiche negoziali.

Nonostante il secondo livello sia anch'esso obbligatorio (art. 40, c. 3-bis, d.lgs. n. 165/2001), gli «autonomi livelli di contrattazione» decentrata non hanno dato buona prova di sé, sicché l'opzione marcatamente centralista poc'anzi richiamata – che investe tutti i comparti e che si ripropone identica anche nelle autonomie speciali, pur sottratte alle dinamiche nazionali – si è, via via, sempre più rafforzata.

Infatti, i plurimi monitoraggi sulla contrattazione integrativa, assiduamente svolti sin dal quadriennio 1998-2001, hanno mostrato la necessità di presidiare ulteriormente i conti pubblici, sanzionando con la nullità le pattuizioni difformi da quanto prescritto a livello di comparto e rimediando con il conseguente recupero (immediato o futuro⁵) delle somme malamente erogate (*ex artt. 40 e 40-bis*, d.lgs. n. 165/2001, come novellati dal d.lgs. n. 150/2009).

Inoltre, attraverso tali *report*, sono state evidenziate le criticità, che, sovente, hanno afflitto (e, purtroppo, ancora gravano) la contrattazione integrativa. Si è ravvisata, *inter alia*, la proliferazione di indennità non previste dal contratto nazionale; la moltiplicazione *sine die* dell'incremento dei fondi decentrati, a fronte di servizi nominalmente sempre nuovi ma, al contrario, ripetuti identici di anno in anno; le generose e affatto selettive progressioni economiche cd. "orizzontali"; i balzi di categoria cd. "verticali" in difetto dei titoli prescritti dalle declaratorie contrattuali; l'elusione del contenimento del ricorso al lavoro straordinario, remunerato attraverso fittizi progetti-obiettivo, volti ad aggirare la contrazione del fondo per le prestazioni fuori orario⁶.

Questa pericolosa deriva è stata, in parte, contenuta grazie al cennato meccanismo della cd. "riforma Brunetta", volto a reprimere le irregolarità, ma certamente la stretta più vigorosa è venuta per mezzo del cd. "blocco dei fondi per la contrattazione integrativa", allorché si è previsto che «l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni [di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001], non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio» (art. 9, c. 2-*bis*, d.l. n. 78/2010, convertito con la l. n. 122/2010).

La previsione, inizialmente, doveva valere «a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013» (art. 9, c. 2-*bis*, d.l. n. 78/2010).

⁵ La questione del cd. "obbligo di recupero" è stata oggetto di un ampio contenzioso, che ha coinvolto la magistratura contabile, i tribunali amministrativi e i giudici del lavoro, alla luce delle molteplici conseguenze del cd. "danno da contrattazione integrativa". La vicenda ha assunto contorni peculiari con riferimento agli enti locali, per i quali l'art. 4, d.l. n. 16/2014, cd. "Salva Roma", conv. *ex l.* n. 68/2014, ha previsto l'obbligo di recupero delle somme indebitamente erogate nell'ambito della sessione negoziale successiva. Con la cd. "riforma Madia" [artt. 11, c. 1, lett. f) e 22, c. 7, d.lgs. n. 75/2017] è stato introdotto il c. 3-*quinquies* all'art. 40, d.lgs. n. 165/2001, che ha esteso tale meccanismo alla generalità delle pp.aa.: tuttavia, la ripetizione non opera a carico del personale che tali emolumenti abbia percepito (bensì nei confronti dei destinatari della successiva contrattazione collettiva), nonostante il chiaro indirizzo espresso dalla Corte cost., 27 gennaio 2023, n. 8 in tema di indebito oggettivo, *ex art.* 2033 c.c.

⁶ Sono queste le principali criticità emerse dai vari *Rapporti ARaN sul Monitoraggio della contrattazione integrativa nel lavoro pubblico* richiamati nel § 1.

Sennonché, la successiva l. di stabilità n. 147/2013 non solo ne prorogava l'operatività sino al 31 dicembre 2014, ma disponeva, altresì, che, «a decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo», storicizzando, così, la decurtazione (art. 1, c. 456, l. n. 147/2013)⁷.

La tecnica era, dunque, reiterata negli anni successivi: la previsione veniva, dapprima, estesa al 2016 (art. 1, c. 236, l. n. 208/2015) e, in seguito, al 2017, con riferimento ai fondi dell'anno precedente (art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017). Questo limite opera ancora oggi e rappresenta il *quantum* per l'erogazione delle poste retributive integrative, che, pertanto, sono calcolate nella misura cristallizzata nel 2016.

Tali ostacoli avrebbero dovuto porre un freno alla “cattiva amministrazione” decentrata, ma, ancora oggi, emerge il tentativo di aggirare il controllo dei revisori degli enti, per acquisirne, *a contrattazione avvenuta*, la certificazione di «compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge» (art. 40-*bis*, d.lgs. n. 165/2001), anziché come *presupposto necessario* alla stipula del contratto collettivo integrativo⁸.

⁷ La vicenda è stata assai dibattuta, innanzi alla resistenza delle amministrazioni avverso una così drastica contrazione delle risorse disponibili, interpretata quale compressione dell'autonomia degli enti. Con la circolare n. 20 del 8 maggio 2015, il MEF (Ragioneria dello Stato) è intervenuto per porre fine alle interpretazioni discordanti, emerse anche avanti alle Sezioni territoriali della Corte dei conti (*ex multis*, Corte dei conti, Sez. Reg. Abruzzo, 20 maggio 2015, delib. n. 179), stabilendo che «le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale devono essere decurtate di un importo pari alle riduzioni operate, nell'anno 2014, per effetto del primo periodo dell'articolo 9, comma 2-*bis*» applicando il limite relativo all'anno 2010 e la riduzione in misura proporzionale alla diminuzione del personale in servizio, in relazione alla diminuzione riscontrata nell'anno 2014 rispetto al 2010.

⁸ L'importanza dell'acquisizione preventiva «e non successiva, a “sanatoria”» della certificazione dell'organo di revisione costituisce «elemento indubitabile» per la regolarità della procedura negoziale (così, Corte dei conti, Sez. Reg. Puglia, 22 settembre 2020, delib. n. 85), sicché è stata affermata la natura di «elemento costitutivo [della] certificazione dei revisori relativa sia alla corretta costituzione del fondo, in relazione alle risorse stanziare in bilancio e all'osservanza dei vincoli normativi di finanza pubblica e contrattuali, sia della conseguente proposta, alle parti sindacali, della bozza di ripartizione [...]. La relazione tecnico-finanziaria [...] dovrà essere completata con l'illustrazione delle voci elementari corredate dalle notizie che l'Amministrazione ritiene necessarie ai fini della proposta di certificazione [e] spetterà all'Organo di certificazione valutare anche la coerenza delle parti ritenute non pertinenti» (Corte dei conti, Sez. Reg. Veneto, 4 maggio 2016, delib. n. 263).

3. Lo stato dell'arte sul *welfare* contrattuale nella pubblica amministrazione

Le descritte criticità hanno depresso la possibilità delle amministrazioni di innovare la propria organizzazione, collocandole in un contesto di invarianza finanziaria, che le ha costrette a operare «senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica». A esse, si sono, nel tempo, affiancati gli ulteriori, stringenti, vincoli di bilancio, aventi l'obiettivo di contenere e razionalizzare la spesa pubblica, anche al di là delle vicende contrattuali.

Tale congiuntura ha compromesso o, almeno, rallentato l'ascesa del *welfare* contrattuale nelle pubbliche amministrazioni, il quale ha ricevuto «timidi riscontri e risposte vaghe, con l'emanazione di norme di indirizzo sul benessere organizzativo e sulla conciliazione dei tempi di vita e lavoro, nonché con la predisposizione di progetti spesso astratti dal contesto aziendale e lavorativo» (così, M. Squeglia, 2018, 41).

Eppure, il percorso delle pp.aa. in tema è assai risalente, essendosi manifestate, proprio nel settore pubblico, le prime forme di «*welfare* "pseudo-aziendale"» autofinanziate da parte dei dipendenti, mediante il versamento di un contributo obbligatorio (M. Squeglia, 2018, 49⁹). Tali *benefit* – ancora esistenti e rivolti sia agli stessi pubblici impiegati, sia ai figli, ai genitori e ad altri soggetti fiscalmente a carico di questi – non possiedono, però, carattere universale, ma sono condizionati al possesso di ben precisi requisiti (quali, per esempio, l'anzianità di servizio, la tipologia contrattuale a tempo indeterminato, il merito, ovvero la soglia reddituale familiare), che tendono, così, a evidenziarne la fisiologica selettività.

Nella pubblica amministrazione, il *welfare* contrattuale propriamente detto – inteso, in tale contesto, «come complesso dei benefici di natura assistenziale e sociale che originano dalle previsioni della contrattazione collettiva integrativa di ente nell'ambito dei principi generali dettati dalla legge e dai contratti collettivi nazionali di comparto, con vincoli relativi sia alla tipologia di benefici che di tipo finanziario» (S. Mainardi, 2024, 365) – si è manifestato solo nei rinnovi di inizio nuovo millennio¹⁰.

⁹ Cfr. l'art. 1, c. 234, l. n. 662/1996 e il successivo D.M. 28 luglio 1998, n. 463, che hanno imposto l'obbligo di un contributo a carico dei dipendenti pubblici in misura pari al 0,35% della retribuzione per la Gestione Dipendenti Pubblici (ex INPDAP), allo 0,80% della retribuzione per la Gestione Assistenza Magistrale (ex ENAM) e allo 0,40% della retribuzione per la Gestione Fondo Credito (ex IPOST). A questi, per effetto del combinato disposto delle leggi n. 222/2007 e 244/2007, si è aggiunto il contributo dello 0,15% dell'importo mensile lordo del trattamento pensionistico per gli iscritti pensionati che intendono aderire alla Gestione Credito per il finanziamento di prestiti e mutui agevolati, di sussidi assegni integrativi, di borse di studio e aggiornamento professionale, di contributi per spese sanitarie, di ospitalità in convitti e in case protette, nonché di soggiorni estivi e invernali.

¹⁰ V. l'art. 27 (rubricato «Benefici di natura assistenziale e sociale») del CCNC Enti Pubblici Non Economici del 14 febbraio 2001, secondo cui «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)

Tuttavia, si è trattato perlopiù di esperienze sporadiche, assoggettate alla discrezionalità datoriale e alla conseguente disponibilità di risorse finanziarie all'uopo dedicate, e, in ogni caso, disomogenee (a livello di comparto e di territorio), comportando una estrema differenziazione dei trattamenti fra lavoratori appartenenti ad amministrazioni diverse.

In parallelo, deve darsi atto di come il d.lgs. n. 165/2001 abbia inteso promuovere la garanzia di «parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione [nonché di] un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo» (art. 7). Tale funzione è stata, poi, affidata al «“Comitato Unico di Garanzia”» (istituito dall'art. 21, l. n. 183/2010, a superamento dei soggetti preesistenti), quale organo da costituirsi all'interno di ciascun ente, a «composizione paritetica [con] un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione» (art. 57, d.lgs. n. 165/2001).

Consapevole delle difficoltà poc'anzi evidenziate, in ordine all'introduzione di soluzioni di *welfare* per via contrattual-collettiva, il legislatore ha, quindi, previsto questa forma di «*welfare* “dei servizi e delle azioni positive”» (secondo la tassonomia proposta da M. Squeglia, 2018, 56) attraverso l'attribuzione al Comitato di funzioni propositive, consuntive e di verifica, che si sono dimostrate efficaci nella promozione di iniziative volte a realizzare effettive pari opportunità nelle cariche e negli incarichi pubblici.

Dacché, per rendere più saldo il cammino così intrapreso, la l. delega n. 124/2015 ha aperto la strada a una ulteriore forma di *welfare* unilaterale (*rectius*, non negoziato, ma tecnicamente “aziendale”), ancorché limitato alla dimensione “non monetaria” dello strumento. In particolare, l'art. 14 della cd. “legge Madia” ha previsto che «le pubbliche amministrazioni, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa» (c. 1), nonché che esse «procedono, al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, a stipulare convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica» (c. 2).

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». Invero, una simile previsione, in forma embrionale, era già contenuta nel CCNC Enti Pubblici di Ricerca del 7 ottobre 1996, ma essa era passata per lo più sottotraccia, visto il limitato e peculiare ambito del comparto di riferimento.

Per quanto qui di interesse, la l. delega ha rappresentato un momento di svolta, perché, finalmente, il datore di lavoro pubblico è stato investito dell'onere di curarsi di esigenze *extra-lavorative* del proprio personale.

L'opzione legislativa non si è spinta sino a consegnare agli attori della rappresentanza la concreta traduzione delle misure suggerite, bensì ha riservato tale attività alle singole amministrazioni. La mancanza di risorse nei bilanci pubblici, specificamente assegnate a questi capitoli di spesa, ne ha, però, di fatto, limitato – se non, addirittura, azzerato – l'operatività, secondo uno schema già noto e destinato a ripetersi¹¹.

L'*impasse* è stata superata in occasione dell'Intesa raggiunta dal Governo e dai sindacati sul rinnovo dei contratti pubblici del 30 novembre 2016, ove è emerso il concreto impegno «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 le previsioni della legge di bilancio 2016 – del salario legato alla produttività e a sostenere lo sviluppo della previdenza complementare» [punto 2, lett. f)].

Pare opportuno sottolineare che la sottoscrizione dell'Accordo è stata temporalmente del tutto coincidente con quella dell'ipotesi di rinnovo del contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici dell'industria del 26 novembre 2016, a margine della quale la citata legge di bilancio per il 2017 (n. 232/2016) ha interpretato, *ex tunc*, la riforma intervenuta l'anno precedente, estendendo le agevolazioni fiscali ivi previste alle prestazioni di *welfare* erogate in attuazione di previsioni contrattuali, a qualsiasi livello pattuite.

Infatti, la norma interpretativa di cui all'art. 1, c. 162, l. n. 232/2016 ha protetto la soluzione individuata nel rinnovo, indicando come l'incentivo di cui al novellato art. 51, c. 2, T.U.I.R. non si applichi solo alle misure frutto di accordo o di regolamento aziendale, ma, come detto (§ 1), «anche alle opere e servizi riconosciuti dal datore di lavoro, del settore privato o pubblico, in conformità a disposizioni di contratto collettivo nazionale di lavoro».

In questi termini, ben può leggersi l'intenzione delle parti dell'Intesa di importare dal settore privato le prassi emergenti (all'epoca, per la prima volta) in tema di *welfare* contrattuale, indirizzando i contratti collettivi dei comparti pubblici verso previsioni di natura programmatica, da realizzarsi, a cascata, attraverso la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

¹¹ La contrazione delle disponibilità finanziarie della pubblica amministrazione, *leitmotiv* della «economicità» sin dalla cd. «prima privatizzazione», ha toccato il proprio apice fra il 2009 e il 2019, nella stretta operata in tutti i settori, con particolare riferimento agli enti locali e alla sanità. Relativamente a quest'ultima, come può evincersi dall'attività della Corte dei conti (specificamente nel «Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali. Esercizio 2017»), la riduzione della spesa per le risorse umane è stata superiore al 5%.

Al riguardo, però, è emersa sin da subito un'importante differenza rispetto all'archetipo negoziale nascente nel settore privato. Se, in quest'ultimo ambito, è stata ammessa la possibilità di avvalersi del *welfare* anche se regolato mediante atti unilaterali (purché con obbligazioni a carico del proponente, *ex art. 1333 c.c.*), fruendo delle connesse agevolazioni fiscali, nel lavoro pubblico tale canale è stato precluso. La singola «amministrazione non può unilateralmente costruire un piano di *welfare* aziendale [...] in quanto nel settore pubblico, *ratione materiae*, il collegamento tra pubblica amministrazione e *welfare* aziendale è dato unicamente dalla contrattazione collettiva (nazionale e integrativa) con i limiti da questa derivanti, a pena di nullità delle (diverse) previsioni introdotte al secondo livello» (così, S. Mainardi, 2024, 367).

Per un verso, questa limitazione costituisce un'inevitabile rigidità, allorché le pp.aa. non possono adattare il "paniere" delle prestazioni alle specifiche esigenze del proprio personale (come, invece, accade nel privato, specie nei contesti lavorativi in cui è assente la rappresentanza sindacale). Per altro verso, però, il confinamento del *welfare* al solo ambito contrattual-collettivo garantisce l'universalità dei trattamenti, nel senso che essi interessano *ex se* la generalità dei dipendenti (ivi compresi i dirigenti), occupati a tempo indeterminato o determinato (per il periodo di effettivo servizio), pieno o parziale, e, financo, in comando (a condizione che non fruiscano di analoghi contributi da parte dell'amministrazione presso cui sono fattualmente impiegati).

Nonostante le premesse, la successiva tornata contrattuale nazionale (2016-2018) non è parsa, però, particolarmente reattiva nella definizione delle voci di *welfare*, limitandosi a recepire – peraltro, disorganicamente – il catalogo di prestazioni di cui all'art. 51, c. 2, lett. f), T.U.I.R. Di riflesso, in sede integrativa, si è riproposta una mera «perpetuazione di misure storiche, più con la natura di sussidi, in ragione della difficoltà di instaurare nuovi percorsi in un sistema connotato da una indubbia carenza di risorse»¹².

A piccoli passi, sul tracciato sviluppato nel settore privato, la contrattazione pubblica ha raggiunto la consapevolezza dell'urgenza dello strumento, maturando una nuova sensibilità che ha trovato la compiuta formulazione nel Patto per l'innovazione e la coesione sociale del 10 marzo 2021. In esso, infatti, le parti hanno concordato 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 settori privati a tali fini» (punto 6).

¹² In questi termini, v. il *Rapporto finale ARaN 2022* (qui spec. 151).

IL WELFARE CONTRATTUALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Si tratta ora di osservare quali siano stati i più recenti approdi della contrattazione collettiva di comparto e di area, per verificare se, anche nel lavoro pubblico, il *welfare* contrattuale sia stato adeguatamente promosso sui “tavoli” nazionali e, eventualmente, per intercettarne le linee di indirizzo fornite agli attori negoziali operanti nelle sedi integrative.

4. Nuove evidenze empiriche dalla contrattazione nazionale (di comparto e di area)

Osservando il livello nazionale, esso si mostra composto dalla contrattazione collettiva dei quattro comparti del personale non dirigente, a cui corrispondono le (altrettante) aree dirigenziali, in ossequio ai relativi contratti collettivi nazionali quadro¹³.

La consultazione dei testi contrattuali è resa possibile dall'Archivio costituito presso il CNEL (*ex art. 17, l. n. 936/1986*), parimenti presente «sul sito dell'ARaN» (*ex art. 47, c. 8, d.lgs. n. 165/2001*).

Al riguardo, come avvertenza metodologica, occorre ricordare i patologici ritardi nei rinnovi dei contratti collettivi nazionali, a cui fanno necessariamente eco le altrettanto tardive sessioni negoziali a livello integrativo. Si tratta di una consuetudine caratteristica del nuovo millennio: infatti, le intese sono giunte tempestivamente nelle prime due tornate (CCNC quadriennali 1994-1997 e 1998-2001), per poi perdere di puntualità dai rinnovi dei CCNC 2002-2005.

Dal momento che le stipule avvengono, quindi, in ritardo, le previsioni contrattuali ivi negoziate, paradossalmente, nascono retroattive e permangono ultrattive. Nel periodo di vacanza contrattuale, ai destinatari dei contratti è riconosciuta una indennità, a cui segue l'erogazione di poste *una tantum*, a sanatoria del pregresso non goduto.

Questa circostanza deve essere tenuta in debita considerazione nell'ambito della presente indagine, poiché, da un lato, le pp.aa. si muovono sempre "dopo" l'impiego privato e, quindi, possono trarre ispirazione da esso e, dall'altro, gli enti sono costantemente all'inseguimento di soluzioni (non propositive per il futuro, ma) soddisfattive di esigenze già insorte e, spesso, consolidate fra i lavoratori.

In altri termini, la contrattazione del settore pubblico, giungendo con irrimediabile ritardo, risponde ai bisogni di *ieri*, anziché a quelli di *oggi*.

In materia di *welfare*, questa prassi si rivela particolarmente rischiosa, in quanto potrebbe tradursi nella adozione di misure obsolete, tali da rendere lo strumento insoddisfacente rispetto alle aspettative dei destinatari.

¹³ Ai sensi del CCNQ del 22 febbraio 2024, che ripropone l'impostazione già accolta alla ripresa della contrattazione, dopo il noto blocco del periodo 2008-2016 (*ex CCNQ del 13 luglio 2016*), i comparti del personale non dirigente e le correlate aree dirigenziali si sviluppano in quattro articolazioni, definite come: *a*) «Funzioni Centrali», *b*) «Funzioni Locali», *c*) «Sanità» e *d*) «Istruzione e ricerca». A esse, si aggiunge la separata contrattazione, di comparto e di area, per l'autonoma «Presidenza del Consiglio dei ministri».

Innanzi a tale ipotesi, la verifica è affidata alla analisi del materiale contrattuale delle tornate più recenti (2016-2018 e 2019-2021, rispettivamente sottoscritte tra il 2018 e il 2020¹⁴ e tra il 2022 e il 2024¹⁵), giusta la previsione dell'Intesa Governo-sindacati del 30 novembre 2016, che, come detto, ha "aperto le porte" al *welfare* contrattuale nelle pp.aa.

Entrando nel merito, nella più risalente sessione negoziale qui esaminata, si osserva come il primo livello di contrattazione assegni al secondo (sia esso nazionale, di sede unica o di ente) la formulazione dei «criteri generali per l'attivazione di piani di *welfare* integrativo», sia per i comparti¹⁶, sia per le aree dirigenziali¹⁷.

Adottando espressioni sovrapponibili, ci si attende che la contrattazione decentrata regoli «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»¹⁸. Con riferimento alle aree dirigenziali, l'elenco non è previsto nei diversi contratti collettivi, a eccezione del solo CCNA della Sanità¹⁹, ove il catalogo è riproposto nei medesimi termini individuati a livello di comparto.

¹⁴ Le sessioni negoziali per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, relative al triennio 2016-2018, sono disallineate temporalmente rispetto agli altri settori: il CCNC è stato sottoscritto il 7 ottobre 2022; il CCNA per la dirigenza lo ha di poco anticipato, risalendo al 11 marzo 2022.

¹⁵ Nel momento in cui si scrive, non sono stati sottoscritti gli accordi per il triennio 2019-2021 relativi al personale della Presidenza del Consiglio dei ministri (CCNC e CCNA).

¹⁶ In relazione al personale dei comparti, v. i CCNC Funzioni Centrali del 12 febbraio 2018 [art. 7, c. 6, lett. g)]; Funzioni Locali del 21 maggio 2018 [art. 7, c. 4, lett. h)]; Sanità del 21 maggio 2018 [art. 8, c. 5, lett. e), mentre non ne tratta, invece, il CCNC del 11 luglio 2019, che, nel medesimo comparto, ha disciplinato il trattamento giuridico ed economico del «personale del ruolo della ricerca sanitaria e delle attività di supporto alla ricerca sanitaria»]; Istruzione e Ricerca del 19 aprile 2018 [art. 42, c. 3, lett. h) (Università), art. 68, c. 4, lett. j) (Enti di ricerca) e art. 97, c. 1, lett. b3) (Istruzione)]; Presidenza del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2022 [art. 7, c. 6, lett. g)].

¹⁷ Per la dirigenza, v. i CCNA Funzioni Centrali del 9 marzo 2020 [art. 44, c. 1, lett. h) (Sezione Dirigenza) e art. 84, c. 1, lett. p) (Sezione Professionisti)]; Funzioni Locali del 17 dicembre 2020 [art. 45, c. 1, lett. d) (Sezione Dirigenti) e art. 66, c. 1, lett. d) (Sezione Dirigenti amministrativi, tecnici e professionali)]; Sanità del 19 dicembre 2019 [art. 7, c. 5, lett. j)]; Presidenza del Consiglio dei ministri del 11 marzo 2022 [art. 8, c. 1, lett. h)]. Il solo CCNA Istruzione e Ricerca del 8 luglio 2019 non si occupa del tema.

¹⁸ Così, testualmente, il CCNC Funzioni Centrali del 12 febbraio 2018 (art. 80); quasi identici sono stati i CCNC Funzioni Locali del 21 maggio 2018 (art. 72), Sanità del 21 maggio 2018 (art. 94), Istruzione e Ricerca del 19 aprile 2018 [art. 67 (Università) e art. 96 (Enti di ricerca), mancando, invece, un simile elenco per il personale del settore dell'Istruzione], nonché il CCNC Presidenza del Consiglio dei ministri sottoscritto il 11 marzo 2022 per il periodo 2016-2018 (art. 79).

¹⁹ V. il CCNA Sanità del 19 dicembre 2019 (art. 80-bis).

Anche la successiva tornata (per il triennio 2019-2021) ha affrontato il tema, formalmente abrogando la disciplina previgente, ma, fattualmente, sostituendola con regole pressoché identiche.

Anzitutto, è rimasto il rinvio alla contrattazione decentrata per la definizione dei «criteri generali per l'attivazione di piani di *welfare* integrativo», di nuovo, tanto per i comparti²⁰, quanto per le aree dirigenziali²¹.

Per i primi, è sopravvissuto l'(ampio, ma generico) elenco di benefici assistenziali e sociali²², eccezionalmente integrato, nel comparto della Sanità, con la lettera «f) contribuzione delle spese per l'attivazione di convenzioni per asili nido ove non presenti in azienda»²³. Per la dirigenza, la novità è rappresentata dall'esplicito inserimento, nei testi negoziali, dell'enumerazione di cui *supra* [lett. da a) a e)], allargata ad «altre categorie di beni e servizi che, in base alle vigenti norme fiscali, non concorrono a formare il reddito del dipendente»²⁴.

Per dirigenti e non, la formulazione è, dunque, doppiamente aperta: a monte, perché l'elenco è costruito "sui fini" che il *welfare* contrattuale vuole soddisfare e non "sui mezzi" per realizzarli; a valle, in quanto esso rinvia alla contrattazione integrativa per la puntuale selezione delle utilità, ritenute localmente più idonee.

Si deve, poi, osservare come vi siano ulteriori articolazioni dello strumento che sfuggono testualmente alla rubrica qui indagata, benché a essa riconducibili (secondo le formulazioni adottate dalle parti sociali nel settore privato). Questo vale sia per le misure monetarie (come, per esempio, i buoni pasto), sia per le soluzioni organizzative e di flessibilità oraria (fra cui quelle *sub* lavoro agile, telelavoro, ovvero lavoro da remoto), sia, ancora, per le forme di previdenza complementare. A esse è, infatti, riservata autonoma trattazione contrattuale-collettiva, non essendo ricomprese negli articoli dedicati al *welfare*.

²⁰ In relazione al personale dei comparti, v. i CCNC Funzioni Centrali del 9 maggio 2022 [art. 7, c. 6, lett. g)]; Funzioni Locali del 16 novembre 2022 [art. 7, c. 4, lett. h)]; Sanità del 13 novembre 2022 [art. 9, c. 5, lett. e)], mentre non ne tratta, invece, il CCNC del 21 febbraio 2024, per il «personale del ruolo della ricerca sanitaria e delle attività di supporto alla ricerca sanitaria»; Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024 [art. 81, c. 3, lett. 1) (Università), art. 123, c. 4, lett. i) (Enti di ricerca) e art. 149, c. 3, lett. b3) (Istruzione)].

²¹ Per la dirigenza, v. i CCNA Funzioni Centrali del 16 novembre 2023 [art. 25, c. 1, lett. h) (Sezione Dirigenza) e art. 50, c. 1, lett. p) (Sezione Professionisti)]; Funzioni Locali del 16 luglio 2024 [art. 35, c. 1, lett. d) (Sezione Dirigenti) e art. 48, c. 1, lett. d) Sezione Dirigenti amministrativi, tecnici e professionali)]; Sanità del 23 gennaio 2024 [art. 9, c. 5, lett. j)]; Istruzione e ricerca del 7 agosto 2024 [art. 8, c. 1, lett. g)].

²² Ripropongono il medesimo elenco, già formalizzato nella tornata 2016-2018, i CCNC Funzioni Centrali del 9 maggio 2022 (art. 55); Funzioni Locali del 16 novembre 2022 (art. 82); Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024 [art. 110 (Università) e art. 144 (Enti di ricerca)].

²³ Questa è l'aggiunta rinvenibile nel solo CCNC Sanità del 13 novembre 2022 [art. 89, c. 1, lett. f)].

²⁴ V. i CCNA per le aree dirigenziali delle Funzioni Centrali del 16 novembre 2023 [art. 20, c. 1, lett. f)]; Sanità del 23 gennaio 2024 [art. 57, c. 1, lett. e)]; Funzioni Locali del 16 luglio 2024 [art. 26, c. 1, lett. f)], Istruzione e ricerca del 7 agosto 2024 [art. 22, c. 1, lett. f)].

IL WELFARE CONTRATTUALE
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

In questa sede, però, ci si è voluti concentrare solo su quello che le parti negoziali hanno espressamente individuato sotto la voce «*welfare* integrativo».

5. La questione relativa al reperimento delle risorse per il *welfare*

Non può, tuttavia, trascurarsi come le tecniche di reperimento delle risorse per il finanziamento della previdenza complementare pongano un interessante *trait d'union* con i fondi per il *welfare* (di comparto e di area dirigenziale) delle Funzioni Locali. I contratti collettivi consentono, infatti, di acquisire i «proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie» [di cui al cd. “Codice della strada”²⁵], sia per alimentare i «a) contributi datoriali al Fondo di previdenza complementare Perseo-Sirio», sia per soddisfare le «b) finalità assistenziali, nell’ambito delle misure di *welfare* integrativo»²⁶.

Di regola, invece, per il finanziamento delle misure di *welfare* la fonte collettiva nazionale fa riferimento solo a risorse storiche, ancorché con diverse accezioni.

In particolare, «il CCNL Funzioni Centrali [e, in termini analoghi, il CCNL Istruzione e Ricerca rinviano] a risorse già previste per le medesime finalità da precedenti norme di legge o di contratto collettivo nazionale, [pur ammettendo] eventuali integrazioni alle disponibilità già previste da precedenti CCNL [...]. Diversamente, non alle risorse già previste, ma alle risorse già stanziare “ai sensi delle vigenti disposizioni” [...] si riferisce il CCNL Funzioni Locali, con un riferimento espresso anche a quelle risorse riferite a finalità assistenziali nell’ambito di strumenti a carattere mutualistico», mentre «il CCNL Sanità [ammette] l’utilizzo di quota parte del Fondo premialità e fasce» (così, attingendo alla ricostruzione di L. Bordogna, A. Boscati, 2022, 54-55).

Dalla tornata 2019-2021, si è consolidato un meccanismo di rinforzo di tali fondi storici per il *welfare* attraverso quelli delle «risorse decentrate», destinati, in prima battuta, al finanziamento delle progressioni, indennità e produttività²⁷. Tuttavia, come anticipato (§ 2), sin dal 2010 il legislatore ha congelato tali fondi, che, a oggi, sono ancorati all’importo determinato per l’anno 2016.

²⁵ Art. 208, c. 4, lett. c), e c. 5, d.lgs. n. 285/1992.

²⁶ Cfr. il CCNL Funzioni Locali del 21 maggio 2018 (art. 56-*quater*) e il CCNA Funzioni Locali del 17 dicembre 2020 (art. 56-*quater*), nonché il CCNL Funzioni Locali del 16 novembre 2022 (art. 98) e il CCNA Funzioni Locali del 16 luglio 2024 (art. 41). La medesima logica è perseguita dal CCNL Sanità del 13 novembre 2022, nella misura in cui si consente di introitare «l’importo delle ritenute per multa [disciplinare] dal bilancio dell’Azienda o Ente» per destinarlo «al *welfare* integrativo a favore dei dipendenti» (art. 84 c. 3, ultimo capoverso).

²⁷ V. i CCNL Funzioni Centrali del 9 maggio 2022 (art. 55, che rinvia al fondo di cui all’art. 49); Funzioni Locali del 16 novembre 2022 (art. 82, che rinvia al fondo di cui all’art. 79); Sanità del 13 novembre 2022 (art. 89, che rimanda al fondo di cui all’art. 103); Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024 [art. 110 (Università), che rinvia ai fondi di cui agli artt. 119 e 121, art. 144 (Enti di ricerca) che rinvia ai «fondi per i trattamenti accessori del personale»]. La medesima tecnica, con rinvio alle diverse tipologie di fondi, previste per le dirigenze, si ritrova nei CCNA della tornata *de quo*.

L'opportunità, veicolata dai contratti collettivi, di integrare la provvista per il *welfare* – attingendo alle risorse a disposizione delle pp.aa., in generale, e della contrattazione integrativa di queste, in particolare – ha generato un aspro contenzioso qualificatorio, che vede due letture contrapposte.

Secondo un primo orientamento, la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei dipendenti costituirebbe sì «un'uscita soggetta al tetto di spesa per il personale [ma], qualora una quota del fondo risorse decentrate venga destinato al *welfare* integrativo, questa non dovrebbe essere assoggettata al limite fissato dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017, in quanto [al] *welfare* integrativo va riconosciuta natura non retributiva» poiché questo «risponde all'esigenza di realizzare il c.d. "benessere organizzativo" e lavorativo dei dipendenti, contribuendo per tale via ad accrescerne la *performance*»²⁸.

Dell'opposto avviso è il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per il quale «le risorse destinate alla componente variabile del fondo per la contrattazione integrativa [...] indipendentemente da qualsiasi vincolo di destinazione stabilito in sede negoziale, [sarebbero] da intendersi nel perimetro di verifica del limite 2016 della retribuzione accessoria» evitando «un imprevedibile incremento della dinamica della spesa di personale, con conseguenti nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica» che si determinerebbe allorché si consentisse «ad ogni amministrazione di appostare a questo scopo risorse finanziarie avendo come perimetro unicamente la propria capacità di bilancio»²⁹.

Il contrasto interpretativo – del quale si attende la composizione in capo alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni riunite³⁰ – non affronta la questione, parimenti spinosa, rappresentata dalla determinazione di quanta parte (e per quanto tempo) trasferire dal fondo decentrato al sostegno al *welfare*.

Al proposito, si è proposto di «svincolare stabilmente una parte delle risorse utilizzabili dal fondo, ad esempio riportandole tra i costi a bilancio, mantenendo, in ipotesi, un collegamento percentuale tra capienza del fondo e risorse spendibili extra-fondo» (S. Mainardi, 2024, 368).

Invero, questa opzione comporterebbe una ulteriore contrazione del fondo delle «risorse decentrate» e pare difficilmente percorribile, nell'odierno contesto delle relazioni sindacali del settore pubblico.

²⁸ Corte dei conti, Sez. Reg. Veneto, 14 maggio 2024, delib. n. 248; in senso conforme, v. Corte dei conti, Sez. Reg. Lombardia, 8 aprile 2024, delib. n. 91; Corte dei conti, Sez. Reg. Lombardia, 14 settembre 2023, delib. n. 274; Corte dei conti, Sez. Reg. Liguria, 17 maggio 2023, del. n. 61; Corte dei conti, Sez. Reg. Piemonte, 13 febbraio 2023, delib. n. 14.

²⁹ MEF (Ragioneria generale dello Stato), 18 settembre 2023, Parere n. 228052.

³⁰ Nella delib. n. 248/2024 cit., la Corte dei conti ha rimesso la decisione avanti al Presidente.

IL WELFARE CONTRATTUALE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Un simile trasferimento sottrarrebbe risorse al trattamento accessorio e ai miglioramenti di carriera, che rappresentano le voci più consistenti e stabili di impiego del fondo (cfr. S. Mainardi, 2024, 369, il quale, innanzi alla proposta poc'anzi richiamata, ha ravvisato il pericolo di «“rinunciare” a una quota delle risorse economiche stanziata ai fini dell'erogazione della retribuzione accessorio, comunque denominata»).

Se, dunque, è vero che, nel settore privato, il *welfare* contrattuale apporta una integrazione del trattamento economico complessivo dei destinatari, nel contesto pubblico, esso si aggiungerebbe alle voci del *quantum* percepibile dai dipendenti, senza determinarne un correlato arricchimento.

6. Riflessioni finali, nell'attesa della prossima tornata contrattuale

La disamina qui compiuta consente di elaborare alcune osservazioni conclusive. Allo stato, però, può trattarsi soltanto di prime evidenze, stante la riscontrata immaturità del portato negoziale nazionale, con riferimento al *welfare* contrattuale.

La perdurante, e più volte sottolineata, scarsità di risorse disponibili ha indubbiamente influenzato l'evoluzione del fenomeno considerato, che è stata assai modesta, tardiva sul piano temporale e limitata nella scelta delle misure progettate. I contratti di comparto e di area hanno sì introdotto il *welfare*, ma rinviando *in toto* al secondo livello contrattuale per la definizione delle sue concrete articolazioni.

Al fine di ottenere i medesimi effetti conseguiti nel settore privato, sarebbe importante che anche la pubblica amministrazione aggiornasse l'offerta di *welfare* e la attagliasse ai bisogni dei propri dipendenti. Tuttavia, il ritardo con cui vengono sottoscritti gli accordi di primo livello (§ 2) condiziona pesantemente la qualità del catalogo integrativo, che – per comprensibili ragioni – si colloca ancor più in là nel tempo, rispetto alla stipula dei contratti di comparto o di area.

Alla qualità non giovano, altresì, tanto la numerosità delle sedi negoziali, quanto la acclarata mancanza di un coordinamento dell'azione svolta presso queste³¹.

Le amministrazioni non hanno neppure potuto beneficiare della condivisione delle altrui esperienze, mancando «un monitoraggio sul funzionamento e sul gradimento dei piani di *welfare* [che sarebbe decisivo] per calibrare in modo corretto le erogazioni» (così, S. Mainardi, 2024, 369). Tale omissione si ripercuote, allora, sulla capacità degli attori della rappresentanza di valutare l'impatto delle misure predisposte e di migliorare l'offerta³².

³¹ Invero, il legislatore è conscio del problema, tanto che ha previsto la possibilità per le pp.aa. di «avvalersi dell'assistenza dell'ARaN ai fini della contrattazione integrativa sulla base di apposite intese, [la quale viene] assicurata anche collettivamente ad amministrazioni dello stesso tipo o ubicate nello stesso ambito territoriale. [La promozione del supporto istituzionale opera] su richiesta dei comitati di settore, in relazione all'articolazione della contrattazione collettiva integrativa nel comparto ed alle specifiche esigenze delle pubbliche amministrazioni interessate, [in funzione delle quali] possono essere costituite, anche per periodi determinati, delegazioni dell'ARaN su base regionale o pluriregionale» (art. 46, c. 2, d.lgs. n. 165/2001). A quel che consta, però, tale qualificato soccorso non è sin qui stato attivato, né con riferimento alla contrattazione collettiva in genere, né con specifica attenzione alla vicenda – per le pp.aa., del tutto nuova e articolata – relativa all'introduzione di piani negoziati di *welfare*. Tale ultima attività è stata, quindi, demandata alla contrattazione presso i singoli enti, i quali, come visto, la hanno gestita in modo pavido e disorganico.

³² Sul punto, dev'essere segnalata l'introduzione nel Conto annuale dello Stato (*ex art. 60*, d.lgs. n. 165/2001), a partire rilevazione del 2023, della sezione relativa alla rilevazione delle disponibilità di bilancio destinate al *welfare*. Come previsto dalla Circ. 8 giugno 2023, n. 23 del MEF (Ragioneria generale dello Stato), essa è collocata nella tabella destinata a raccogliere le specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa (cd. S.I.C.I.) e si affianca alla attiva raccolta dei dati relativi al «benessere del personale», che già assomma,

Benché, trattandosi di materia contrattual-collettiva, il *welfare* integrativo sia oggetto di «informazione» sindacale in tutti i CCNC e CCNA, la poca conoscenza si è tradotta, dapprima, in scarsa consapevolezza dell'importanza del fenomeno e, in seguito, in debole incisività delle previsioni negoziali.

La questione merita un'attenta riflessione, specie considerando la circostanza per cui le pp.aa. scontano una serie mancata di *appeal*, non riuscendo più ad attrarre e a mantenere alle proprie dipendenze i talenti e le professionalità di cui, invece, avrebbero estremo bisogno per il perseguimento della propria missione istituzionale³³. Infatti, se, un tempo, il fascino del lavoro pubblico si ravvisava nella stabilità dell'impiego, oggi, il mito del "posto fisso" sembra essere tramontato, vuoi perché le priorità e le esigenze delle nuove generazioni non rispecchiano più quelle delle precedenti, vuoi per la debole propensione degli enti e degli agenti negoziali pubblici a adattarsi alle mutate esigenze, attraverso soluzioni contrattuali divenute imprescindibili nelle odierne relazioni di impiego.

Questa debole attrattività rischia di ripercuotersi negativamente sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione amministrativa, compromettendo i principi di cui all'art. 97, Cost., nonché il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi dettati dal PNRR. In questo scenario, il *welfare* contrattuale potrebbe contribuire a rendere più attrattivo l'impiego nella "pubblica amministrazione", secondo la linea di promozione del lavoro pubblico *post*-pandemico tracciata a partire dal d.m. 22 luglio 2022.

La concreta possibilità di introdurre o rafforzare il *welfare* integrativo nelle pp.aa. passa dallo svincolo dal limite fissato dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, come suggerito dalla citata giurisprudenza contabile (§ 5). Alla «natura non retributiva» (bensì, latamente sociale) che gli è propria, dovrebbe corrispondere l'istituzione di apposite fonti di finanziamento, estranee alle risorse decentrate³⁴.

cumulate, le eventuali spese per tutte le voci contrattuali. Tuttavia, anche il nuovo monitoraggio è parziale, poiché, per un verso, riguarda soltanto il personale non dirigente (e non coinvolge il comparto Sanità) e, per l'altro, è indirizzato al solo controllo sull'eventuale integrazione delle disponibilità per il finanziamento delle misure di *welfare*, ulteriore rispetto alle quote stornate dai fondi per la contrattazione integrativa. Pertanto, entrambe le sezioni («*welfare*» e «benessere del personale») non offrono un quadro completo dell'impegno delle parti sociali per la soddisfazione delle aspettative delle persone che lavorano.

³³ V. il *Rapporto di Fpa data insight, Lavoro pubblico 2023*, spec. 14 ss. (reperibile in www.forumpa.it), ove si rileva la crescita sia delle mancate presentazioni degli iscritti ai bandi di concorso, sia delle rinunce da parte dei vincitori.

³⁴ Il legislatore ha già consentito l'integrazione dei fondi per il *welfare* integrativo in plurime occasioni e, recentemente, ha previsto che «In considerazione del periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, le risorse destinate, nel rispetto dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, a remunerare le prestazioni di lavoro straordinario del personale civile delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non utilizzate nel corso del 2020, nonché i risparmi derivanti dai buoni pasto non erogati nel medesimo esercizio, previa certificazione da parte dei competenti

Questa impostazione è confermata dal convinto afflato della parte pubblica in favore dei *benefit* al personale, espresso dalla «“Direttiva Madre”» del 17 gennaio 2024, recante l’«Atto di indirizzo quadro per i rinnovi contrattuali del triennio 2022-2024 per il personale delle pubbliche amministrazioni». In essa è emerso «l’auspicio di migliorare il sistema [della contrattazione nel settore pubblico privatizzato] nella prospettiva di un adeguato sviluppo del sistema di *welfare* aziendale quale strumento di attrattività del lavoro alle dipendenze di una Pubblica Amministrazione comparabile al settore privato» [punto 2, lett. i)].

Questo invito sta trovando concretizzazione nei diversi comparti, ove già si è previsto che le nuove intese dovranno «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»³⁵.

Tuttavia, occorre segnalare come, nella prossima tornata, non si escluda di disciplinare il *welfare* integrativo al primo livello di contrattazione. Per le caratteristiche del settore pubblico, non stupirebbe l’attrazione alla sede nazionale della materia *de quo*, non tanto per la elencazione delle misure, quanto per la determinazione di un fondo (o di una esatta percentuale del fondo) *ad hoc*. Questo ne garantirebbe la diffusione in tutte le organizzazioni pubbliche, senza snaturare la personalizzazione in sede locale. Qualora, invece, si definisse al primo livello negoziale il concreto paniere da attivare, si rischierebbe di ingessare il modello, neutralizzando la capacità di questo di essere soddisfacente di esigenze della popolazione dell’ente.

È, allora ormai maturo il tempo di investire *direttamente* sul benessere delle risorse umane, anche pubbliche, per trarne un ritorno in termini di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa. Invero, ciò si tradurrebbe nel beneficio indiretto per la collettività, che, tanto quanto il personale, ha sofferto per la scarsa attenzione a questo aspetto della gestione del capitale umano.

organi di controllo, possono finanziare nell’anno successivo, nell’ambito della contrattazione integrativa, in deroga al citato articolo 23, comma 2, i trattamenti economici accessori correlati alla *performance* e alle condizioni di lavoro, ovvero agli istituti del *welfare* integrativo» (art. 1, c. 870, l. di stabilità per il 2021 n. 178/2020).

³⁵ Così, l’«Atto di indirizzo per il rinnovo contrattuale del triennio 2022-2024 per il personale del comparto delle funzioni locali» del 14 maggio 2024.

BIBLIOGRAFIA

Mainardi S. (2024), *Lavoro pubblico, povertà lavorativa e ruolo del contratto collettivo*, in Brollo M., Zoli C., Lambertucci P., Biasi M. (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, ADAPT University Press, pp. 354-369.

Squeglia M. (2018), *Welfare aziendale e pubblica amministrazione: prove di dialogo?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 4, pp. 41-74.

Le altre pubblicazioni dei “Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva”:

- 1 | 2024 “L'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro (art. 17, comma 4, legge n. 936/186) - Prima edizione”
- 2 | 2024 “La banca dati sul mercato del lavoro. Articolo 17, comma 4, legge n. 936/186) - Prima edizione”
- 3 | 2024 “Intelligenza Artificiale e Mercati del Lavoro” – Prima rassegna ragionata della letteratura economica e giuridica”
- 4 | 2024 “Malattie professionali e infortuni sul lavoro: i dati INAIL 2003 – 2023”
- 5 | 2024 “Intelligenza artificiale e mercati del lavoro. Evidenze e prospettive dall’indagine conoscitiva della XI Commissione della Camera (lavoro pubblico e privato)”
- 6 | 2024 “Intelligenza artificiale, processi produttivi, servizi pubblici. Prima rassegna ragionata della letteratura sui modelli computazionali per l’intelligenza artificiale generativa”
- 7 | 2024 “L’impatto dell’intelligenza artificiale sul mercato del lavoro nella prospettiva di economic complexity”
- 8 | 2024 “La funzione dell’archivio dei contratti collettivi nel processo del lavoro Problemi e prospettive”
- 9 | 2024 “Disabilità e diritto al lavoro – Luci ed ombre sulla relazione di monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alla Legge 68 del 1999”
- 10 | 2024 “Non di solo lavoro vive l’uomo – Il contributo della contrattazione al corretto equilibrio tra persona, carichi di cura e lavoro. Una verifica sull’archivio CNEL dei contratti collettivi”
- 11 | 2024 “Contributo alla conoscenza della cosiddetta della cosiddetta contrattazione sociale- Primo inquadramento delle fonti informative”
- 12 | 2024 “Contributo alla conoscenza della cosiddetta della cosiddetta contrattazione sociale- Secondo inquadramento delle fonti informative”
- 13 | 2024 “Note per uno studio dell’orario di lavoro - Il contributo del CNEL nel periodo 1984-1999”
- 14 | 2024 “Le sinergie tra contrattazione sociale e contrattazione aziendale. Focus su salute in provincia di Vicenza”

IL WELFARE CONTRATTUALE
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

15 | 2024 “Il contributo del CNEL allo studio della contrattazione collettiva nel settore pubblico”

16 | 2024 “Il diritto soggettivo alla formazione nel lavoro pubblico: una rassegna ragionata delle previsioni legali e contrattuali”

