

## In questo numero:

### Previdenza

- 1** Le misure di welfare integrativo fuori dal limite al trattamento accessorio

**Studio giallo s.r.l**  
**società tra professionisti**

via spinelli, 6/F 46047 porto mantovano (mn)  
tel. 0376 392641-398174 fax 0376 396787  
c.f. e p.iva 02025210200  
mail: segreteria@ilpersonalepa.it  
www.ilpersonalepa.it

*Personale*

# Le misure di welfare integrativo fuori dal limite al trattamento accessorio

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

*Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali*

*La Corte dei Conti, Sezione Autonomie, n. 17/2024 spalanca le porte del welfare integrativo nella Pubblica Amministrazione consentendo di escludere queste risorse dal limite al trattamento accessorio.*

## **Il CCNL in merito al welfare integrativo**

Le misure di welfare integrativo sono regolamentate nell'art. 82 del CCNL 16/11/2022 che demanda alla contrattazione decentrata la definizione delle modalità operative per la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti nell'ambito delle seguenti categorie:

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

Il finanziamento va reperito all'interno del fondo per le risorse decentrate; oltre a quello già previsto in precedenza che, però, è del tutto marginale. Inoltre, è previsto che "l'importo delle ritenute per multa sarà introitato dal bilancio dell'amministrazione e destinato ai benefici di natura assistenziale e sociale di cui all'art. 82 (Welfare integrativo) a favore dei propri dipendenti" (Art. 72 CCNL 16/11/2022 - codice disciplinare).

Inoltre, il welfare integrativo deve essere regolamentato nell'ambito della contrattazione decentrata (art. 7, comma 4, lett. h), CCNL 16/11/2022) con obbligo di contrattare e di contrarre (art. 8, comma 6, CCNL 16/11/2022). In estrema sintesi, invece di erogare i premi legati alla performance si passa per il welfare integrativo, che in molti casi risulta esente da tassazione garantendo un "netto" più elevato. Le modalità di erogazione non sono necessariamente legate ai risultati della valutazione ma seguono altre logiche definite nel contratto decentrato.

Per valutare l'esenzione fiscale si dovranno correlare i diversi istituti di welfare previsti nel CCNL con le numerose norme di agevolazione contenute principalmente nell'art. 51 del Tuir.

#### *Il CCNL 2022-2024*

Il testo in discussione amplia le misure di welfare integrativo introducendo le incentivazioni alla mobilità sostenibile. L'ambito oggetto verrà esteso anche a tutte le altre categorie di beni, servizi e benefici che, in base alle vigenti norme fiscali, non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente.

In sede di contratto integrativo le parti potranno valutare l'adozione di strumenti volti a favorire l'inserimento del personale neo assunto, quali ad esempio politiche di welfare (oltre all'accesso al lavoro a distanza).

#### **La Sezione Autonomie sul limite al trattamento accessorio**

Il finanziamento del welfare integrativo deve passare per il fondo atteso che le "disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme" sono sostanzialmente inesistenti ed eventualmente legate alla previdenza complementare dei vigili.

Il problema è strettamente legato al limite del trattamento accessorio previsto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017 il quale blocca le risorse al 2016. La domanda delle domande è legata alla possibilità di integrare il fondo con risorse variabili, in particolare l'art. 79, c. 2, lett. c), del CCNL 16/11/2022 per "scelte organizzative, gestionali e di politica retributiva degli enti", da destinare a questo nuovo strumento. A questo punto il tema è quello del limite al trattamento economico.

La Ragioneria Generale dello Stato con nota 228052 del 18/09/2023 aveva chiuso completamente la porta ritenendo che l'incremento del fondo variabile per il finanziamento di politiche di welfare debba essere assoggettate al limite del trattamento accessorio del 2016 ai sensi dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017. Specifica la Ragioneria che una diversa conclusione creerebbe una sostanziale elusione al tetto del trattamento accessorio con un aumento della spesa di personale che troverebbe come unico limite le risorse di bilancio.

La posizione delle sezioni regionali della Corte dei Conti risultava più articolata. In linea con l'orientamento della RGS la Sezione regionale della Liguria (del. n. 27/2024/PAR), riteneva che "le misure di welfare integrativo possano essere finanziate: a) utilizzando le risorse già destinate, negli esercizi precedenti, alle medesime finalità, nel rispetto del limite di spesa storica posto dall'art. 82, comma 2, primo periodo, prima parte, del vigente CCNL Funzioni locali; b) utilizzando, eventualmente, quota parte delle risorse che possono alimentare il fondo per la contrattazione integrativa ex art. 79 del medesimo CCNL, come previsto dall'art. 82, comma 2, primo periodo, seconda parte, del CCNL, con conseguente incidenza e necessità di osservanza del limite di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2016; c) con le eventuali economie derivanti dai piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di cui all'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. n. 98/2011 convertito, con modifiche, in legge n. 111/2011, come previsto dall'art. 82, comma 2, secondo periodo, del CCNL 10, risorse non incidenti sul limite di finanza pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017". In questo ambito "richiede, comunque, l'osservanza del limite di finanza

pubblica posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, facendo applicazione dei criteri di interpretazione sia letterale che logico-sistematico. L'art. 82, comma 2, primo periodo, seconda parte, del CCNL, nella parte in cui recita "mediante utilizzo di quota parte del Fondo di cui all'art. 79, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa", secondo un criterio ermeneutico di tipo letterale, pone un'innovazione normativa limitatamente alla facoltà di utilizzo delle risorse del Fondo, estensibile anche a finalità di welfare integrativo, senza derogare, tuttavia, al limite di finanza pubblica. Inoltre, l'innovazione di cui al punto sub b), sul piano logico-sistematico, in considerazione della disposizione contrattuale di cui al punto sub a), che conferma peraltro quanto già previsto dall'art. 72 del CCNL Comparto Funzioni locali, triennio 2016/2018, può avere concreta applicazione solo se interpretata come estensione della sola facoltà di utilizzo delle risorse del Fondo in sede di contrattazione decentrata, senza prevedere una deroga al limite di finanza pubblica". In conclusione, non sarebbe possibile escludere da limite le risorse del fondo destinate al welfare.

In numerose altre pronunce le Sezioni regionali della Corte dei Conti erano arrivate a conclusioni diametralmente opposte partendo dal fatto che le misure di welfare integrativo non costituiscono trattamento accessorio ma hanno natura assistenziale e previdenziale.

In questo senso "le spese di personale finalizzate a misure di welfare integrativo di cui all'art. 82 CCNL, stante la loro natura assistenziale e previdenziale, benché finanziate per mezzo del Fondo risorse decentrate, non sono da assoggettarsi al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, bensì alla disciplina e ai limiti specifici, anche finanziari, previsti dal medesimo art. 82 del contratto nazionale di lavoro" (confronta CdC Liguria 61/2023, CdC Lombardia 174/2023 e 91/2024, CdC Piemonte 14/2024, CdC Liguria 61/2023).

La Corte dei Conti Veneto rimette la questione alla Sezione Autonomie evidenziando che una interpretazione restrittiva non solo vanificherebbe la scelta di valorizzare le politiche di welfare integrativo ma contrasterebbe anche con la natura assistenziale e previdenziale (e quindi non retributiva).

La Sezione Autonomie, del. 17/2024, ha abbracciato la tesi che esclude le misure di welfare dal limite al trattamento accessorio pronunciando il seguente principio di diritto: "le risorse destinate alla contrattazione decentrata finalizzate a misure di welfare integrativo di cui all'art. 82 del CCNL, stante la loro natura assistenziale e previdenziale, non sono da assoggettarsi al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 ma sono soggette, esclusivamente, alla disciplina e ai limiti specifici, anche finanziari, previsti dall' art. 82 del contratto nazionale di lavoro Funzioni Locali".

### **Come si traduce in pratica**

Il principio giuridico è sufficientemente chiaro: le risorse destinate a welfare integrativo sono escluse dal limite al trattamento accessorio.

Dal punto di vista operativo si introduce una nuova modalità di calcolo del limite atteso che il tetto al trattamento accessorio è costituito dalla somma delle seguenti risorse:

- fondo decentrato del comparto;
- fondo straordinario;
- risorse destinate alle Elevate Qualificazioni;
- fondo della dirigenza;
- risorse previste per l'accessorio del Segretario.

Qualora il finanziamento rientri nell'ambito delle ordinarie risorse del fondo, dal totale dell'accessorio si dovrà ridurre la quota destinata a welfare. Questo rappresenta una novità in quanto in passato i calcoli si concentravano sulla costituzione e non sull'utilizzo.

Al contrario, se le misure di welfare trovano uno specifico finanziamento nelle risorse variabili del fondo (in particolare l'art. 79, c. 2, lett. c), del CCNL 16/11/2022) le stesse rimangono escluse direttamente dal limite.

### **Il tetto alla spesa storica del personale**

Seppure non espressamente richiamato nel dispositivo dalla pronuncia della Sezione Autonomie 17/2024, in quanto non costituiva oggetto del quesito, le misure di welfare integrativo rientrano nei limiti della spesa storica di personale ai sensi dell'art. 1, commi 557 e 562, della L. 296/2006.

Nelle premesse la pronuncia evidenzia che tali risorse "saranno assoggettate - in coerenza con i principi di prudenza e di proporzionalità che devono orientare l'azione amministrativa - al limite della capacità finanziaria degli enti e alle regole disciplinanti il processo negoziale della contrattazione integrativa con i suoi consequenziali controlli da parte dei revisori in ordine alla sostenibilità finanziaria e al contenimento della spesa del personale ai sensi dell'art. 1, co. 557 della legge 27 dicembre 2006 n. 296."

### **I limiti alle assunzioni**

In modo analogo la spesa rientra anche nel calcolo delle capacità assunzionali secondo quanto previsto dall'art. 33 del D.L. 34/2019.

### **Le risorse aggiuntive destinate al welfare**

Chiarita l'esclusione dal limite delle misure di welfare rimane da capire se è possibile aumentare il fondo specificatamente per questa finalità e con quali disposizioni contrattuali.

In primo luogo è necessario analizzare l'art. 79, comma 2, lett. c), del CCNL 16/11/2022, il quale consente di aumentare le risorse variabili per "adeguare le disponibilità del Fondo sulla base di scelte organizzative, gestionali e di politica retributiva degli enti".

Si tratta di un ambito decisamente più ampio rispetto alle precedenti formulazioni che destinava risorse aggiuntive agli obiettivi di performance.

La delibera della Sezione Autonomie precisa che “l’opzione organizzativa adottata dalle amministrazioni - nel rispetto delle prerogative e delle regole disciplinanti i processi negoziali della contrattazione decentrata e dei consequenziali controlli da parte dei revisori in ordine alla sua sostenibilità finanziaria e ai limiti di spesa del personale - di destinare quota parte del Fondo risorse decentrate al sostentamento degli oneri per la concessione dei benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei dipendenti, rappresenta una precisa scelta discrezionale concessa alle stesse dalla contrattazione nazionale”.

Risulta evidente come anche dal punto di vista lessicale il riferimento alle scelte di natura organizzativa contenute sia nel testo del CCNL che nella pronuncia della Sezione Autonomie sembrino legittimare questa scelta. Anche perché, se così non fosse, non ci sarebbero altri istituti contrattuali che consentirebbero di destinare risorse a misure di welfare. Peraltro sembra del tutto coerente con le scelte “organizzative” e “gestionali” l’utilizzo di nuovi strumenti di natura previdenziale e assistenziale destinate al personale dipendente. Peraltro tali scelte sembrano anche compatibili con la “politica retributiva” atteso che, pur non trattandosi di un trattamento economico, comunque porta dei benefici al dipendente.

In merito alla possibilità di finanziare welfare integrativo con risorse variabili di cui all’art. 79, comma 2, lett. c), del CCNL sarà decisivo un intervento dell’Aran. In ogni caso, non si deve dimenticare che l’istituto contrattuale oggetto di analisi rientrano nell’alveo delle risorse variabili rispetto alle quali l’art. 80, comma 2, lett. k) del CCNL 16/11/2022 prevede espressamente che possano essere finalizzate anche a piani di welfare di cui all’art. 82, comma 2.

La richiesta fatta alla RGS, al contrario, si focalizzava proprio sull’utilizzo di questa disposizione contrattuale per poter finanziare anche misure di welfare fuori dal limite.

Alla luce di questa ricostruzione la Sezione Autonomie sembra legittimare questo comportamento:

- a. aumento del fondo per misure di welfare integrativo ai sensi dell’art. 79, comma 2, lett. c), del CCNL 16/11/2022 nell’ambito delle capacità di bilancio;
- b. esclusione di tali risorse dal limite del trattamento accessorio;
- c. inclusione nel limite della spesa storica di personale (art. 1, commi 557 e 562, della L. 296/2006);
- d. regolamentazione in sede di contrattazione decentrata;
- e. acquisizione dei pareri dei revisori.

### **Un limite indiretto**

L’art. 80, comma 3, del CCNL 16/11/2022 prevede due vincoli in merito alla destinazione delle risorse variabili:

- a) la parte prevalente deve essere destinata ad una serie di istituti giuridici diversi dal welfare (performance individuale e organizzativa, condizioni di lavoro, turno, reperibilità e maggiorazioni, responsabilità, indennità di funzione);  
 b) almeno il 30% delle risorse variabili deve essere destinato alla performance individuale.

Richiama l'art. 67, comma 3, del CCNL 21/05/2018 lettere: a) art. 43, L. 449/1997 (servizi non istituzionali) b) piani di razionalizzazione c) incentivi previsti da specifiche disposizioni di legge d) ria variabile f) messi notificatori g) case da gioco j) ulteriori risorse legate a interventi normativi specifici k) personale trasferito	art. 79, comma 2, lett. a)
1,20% monte salari 1997	art. 79, comma 2, lett. b)
scelte organizzative, gestionali e di politica retributiva	art. 79, comma 2, lett. c)
economie da straordinario	art. 79, comma 2, lett. d)
<b>TOTALE RISORSE VARIABILI</b>	
a dedurre le risorse previste dall'art. 67, comma 3, del CCNL 21/05/2018 lettere: c) incentivi previsti da specifiche disposizioni di legge f) messi notificatori g) case da gioco	
<b>TOTALE RISORSE VARIABILI NETTE</b>	
di cui  - la parte prevalente a performance individuale e organizzativa, condizioni di lavoro, turno, reperibilità e maggiorazioni, responsabilità, indennità di funzione  - il 30% da destinare a performance individuale	

La definizione di “parte prevalente” non è stata ancora chiaramente delineata. Una interpretazione, sicuramente prudentiale, prevede di destinare non meno della metà delle risorse variabili a tali istituti. Anche questo orientamento non è privo di criticità in quanto l'utilizzo non sempre è vincolato ad uno specifico finanziamento di risorse stabili o variabili. Sarà opportuno prevedere un maggior dettaglio in sede di costituzione del fondo.

### Come approcciare il calcolo

L'approccio alle misure di welfare integrativo deve tenere in considerazione i seguenti elementi:

- le risorse vanno reperite all'interno del fondo, anche con risorse variabili, e destinate in sede di decentrato;
- la parte prevalente a performance individuale e organizzativa, condizioni di lavoro, turno, reperibilità e maggiorazioni, responsabilità, indennità di funzione;
- almeno il 30% delle risorse variabili deve essere destinato al finanziamento della performance;
- le risorse destinate a welfare sono escluse dal limite al trattamento accessorio;
- le risorse destinate a welfare non sono escluse dal limite della spesa storica di personale;
- si devono verificare le capacità di bilancio.

In questo ambito fino a che punto ci si può spingere per finanziare le misure di welfare integrativo? Ipotizzando che nell'ente ci siano capacità di bilancio e che non ci siano problemi di spesa storica del personale.

La risposta a questa domanda non è semplice e risulta necessario procedere per gradi. Si propone una simulazione sulla base di un fondo con il relativo utilizzo.

Risorse stabili soggette al limite		120.000,00
Risorse stabili NON soggette al limite		15.000,00
Risorse variabili soggette al limite		20.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite		1.000,00
<b>TOTALE FONDO</b>		<b>156.000,00</b>

Fondo		156.000,00
Risorse stabili NON soggette al limite		-15.000,00
Risorse stabili NON soggette al limite destinate a welfare		0,00
Risorse variabili NON soggette al limite		-1.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite destinate a welfare		0,00
<b>Limite al trattamento accessorio</b>		<b>140.000,00</b>

Differenziali stipendiali		83.000,00
Comparto		20.000,00
Condizioni di lavoro		10.000,00
Performance individuale		43.000,00
<b>TOTALE UTILIZZO</b>		<b>156.000,00</b>

Il primo approccio metodologico consiste nell'incrementare il fondo con risorse variabili ai sensi dell'art. 79, comma 2, lett. c), del CCNL 16/11/2022 per finanziare le misure di welfare. Per rispettare i limiti previsti dall'art. 80, comma 3, l'ammontare massimo sarà pari a 21.000,00 euro, come indicato nella simulazione seguente. In

questo caso le risorse variabili massime sono pari a 42.000,00 euro (20.000 + 1.000 + 21.000) e di queste la parte prevalente (ovvero 21.000 euro) finanziano la performance in generale e alla performance individuale è destinato almeno il 30% (nel caso specifico il 50% in quanto il primo vincolo è più stringente del secondo). La performance individuale complessiva è pari a 43.000 euro ed è finanziata per 21.000,00 da risorse variabili e per 22.000,00 da stabili. Nell'esempio si ipotizza che non ci siano risorse destinate alla performance organizzativa.

In questo caso le risorse massime che potranno essere destinate a piani di welfare sono pari all'importo delle altre risorse variabili (sia soggette al vincolo che escluse).

Risorse stabili soggette al limite		120.000,00
Risorse stabili NON soggette al limite		15.000,00
Risorse variabili soggette al limite		20.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite		1.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite destinate a welfare		21.000,00
<b>TOTALE FONDO</b>		<b>177.000,00</b>

Fondo		177.000,00
Risorse stabili NON soggette al limite		-15.000,00
Risorse stabili NON soggette al limite destinate a welfare		0,00
Risorse variabili NON soggette al limite		-1.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite destinate a welfare		-21.000,00
<b>Limite al trattamento accessorio</b>		<b>140.000,00</b>

Differenziali stipendiali		83.000,00
Comparto		20.000,00
Condizioni di lavoro		10.000,00
Welfare integrativo		21.000,00
Performance individuale		43.000,00
<b>TOTALE UTILIZZO</b>		<b>177.000,00</b>
<b>Totale risorse variabili (20.000+1.000+21.000)</b>		<b>42.000,00</b>
<b>50% delle risorse variabili destinate a performance, condizioni di lavoro, turno, reperibilità e maggiorazioni, responsabilità, indennità di funzione</b> → vincolo rispettato		<b>21.000,00</b>
<b>30% delle risorse variabili destinate a performance individuale</b> → vincolo rispettato		<b>12.600,00</b>

Riprendendo l'esempio precedente si potrebbe ipotizzare una interpretazione più articolata procedendo nel modo seguente:

a) in sede di costituzione del fondo si prevede che tutte le risorse stabili che potrebbero essere destinate a performance vengono utilizzate per i piani di welfare. In questo modo

nel calcolo del limite dovrò decurtare tale somma nel calcolo del limite al trattamento accessorio. Nell'esempio proposto la performance individuale, pari a 43.000,00 euro, era finanziata per 22.000 euro da stabili e per la quota rimanente da variabili. Con l'approccio in analisi verrebbe finanziata solo con risorse variabili in quanto le stabili residue sono destinate a welfare integrativo. Si dovrà quindi sopperire con un aumento corrispondente di variabili per lasciare invariata la performance;

b) la sterilizzazione di 23.000 euro di risorse stabili ai fini del limite al trattamento accessorio, in quanto destinate a welfare, consente di aumentare dello stesso importo le risorse variabili da destinare alla performance individuale. Risulta necessario specificare questa operazione in sede di costituzione del fondo;

c) a questo punto, aumentando le risorse variabili destinate a performance, condizioni di lavoro, turno, reperibilità e maggiorazioni, responsabilità, indennità di funzione è possibile destinare anche una ulteriore quota di variabili fuori limite a welfare con le modalità descritte nel precedente esempio ovvero per una quota pari all'importo delle altre risorse variabili (sia soggette al vincolo che escluse).

Risorse stabili soggette al limite		120.000,00
Risorse stabili NON soggette al limite		15.000,00
Risorse variabili soggette al limite (20.000 della situazione iniziale + 22.000 derivanti dal fatto che le corrispondenti risorse stabili sono state destinate a welfare)		42.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite		1.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite destinate a welfare		43.000,00
<b>TOTALE FONDO</b>		<b>221.000,00</b>

Fondo		221.000,00
Risorse stabili NON soggette al limite		-15.000,00
Risorse stabili NON soggette al limite destinate a welfare		-22.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite		-1.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite destinate a welfare		-43.000,00
<b>Limite al trattamento accessorio</b>		<b>140.000,00</b>

Differenziali stipendiali		83.000,00
Comparto		20.000,00
Condizioni di lavoro		10.000,00
Welfare integrativo		65.000,00
Performance individuale		43.000,00
<b>TOTALE UTILIZZO</b>		<b>221.000,00</b>
<b>Totale risorse variabili (42.000+1.000+43.000)</b>		<b>86.000,00</b>
50% delle risorse variabili destinate a performance, condizioni di lavoro, turno, reperibilità e maggiorazioni, responsabilità, indennità di funzione → vincolo rispettato		43.000,00

30% delle risorse variabili destinate a performance individuale → vincolo rispettato	25.800,00
---	-----------

Proseguendo nell'esempio precedente si potrebbe considerare l'ipotesi interpretativa secondo la quale il vincolo della "parte prevalente" debba essere considerata come indicazione di principio che si concretizza con la destinazione del 30% alla performance individuale. Si tratta di un'ipotesi che non si suggerisce di seguire fino a quando non verranno date interpretazioni istituzionali in tal senso.

In ogni caso si propone ugualmente la simulazione.

Risorse stabili soggette al limite	120.000,00
Risorse stabili NON soggette al limite	15.000,00
Risorse variabili soggette al limite (20.000 della situazione iniziale + 22.000 derivanti dal fatto che le corrispondenti risorse stabili sono state destinate a welfare)	42.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite	1.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite destinate a welfare	100.333,33
<b>TOTALE FONDO</b>	<b>278.333,33</b>

Fondo	278.333,33
Risorse stabili NON soggette al limite	-15.000,00
Risorse stabili NON soggette al limite destinate a welfare	-22.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite	-1.000,00
Risorse variabili NON soggette al limite destinate a welfare	-100.333,33
<b>Limite al trattamento accessorio</b>	<b>140.000,00</b>

Differenziali stipendiali	83.000,00
Comparto	20.000,00
Condizioni di lavoro	10.000,00
Welfare integrativo	122.333,33
Performance individuale	43.000,00
<b>TOTALE UTILIZZO</b>	<b>278.333,33</b>

Totale risorse variabili (42.000+1.000+103.333,33)	143.333,33
50% delle risorse variabili destinate a performance, condizioni di lavoro, turno, reperibilità e maggiorazioni, responsabilità, indennità di funzione	applicabile solo in termini di principio
30% delle risorse variabili destinate a performance individuale → vincolo rispettato	43.000,00

### **Una riflessione...superflua**

Il nuovo quadro normativo lascia chiaramente aperta un'ampia possibilità di riconoscere dei benefici economici ai dipendenti non più tramite i complessi meccanismi dei "progetti obiettivo" di antica memoria ma con strumenti moderni e decisamente più eleganti. Il tutto con il solo limite del rispetto della spesa storica di personale.

Quindi si potrebbero destinare alle misure di welfare anche risorse non propriamente marginali con il rischio, già evidenziato dalla RGS e richiamato dalla Sezione Autonomie, di "eludere proprio i limiti finanziari per la concessione di benefici con carattere di welfare" consentendo "ad ogni amministrazione di appostare a questo scopo risorse finanziarie avendo come perimetro unicamente la propria capacità di bilancio, con ciò determinando un imprevedibile incremento della dinamica della spesa di personale, con conseguenti nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica".

Anche se nulla riuscirà a contenere questa nuova ondata di risorse rivolte al welfare il rischio è che il legislatore si "accorga" di questo vulnus e (ri)metta degli argini di contenimento che sicuramente procureranno non pochi problemi operativi.

### **Welfare e agevolazioni fiscali e previdenziali**

Le misure di welfare integrativo sono spesso legate ad agevolazioni fiscali e previdenziali la cui fonte si ritrova principalmente nell'art. 51, commi 2, 3 e 3-bis, del Tuir.

In particolare il comma 2-bis prevede che "Ai fini dell'applicazione dei commi 2 e 3, l'erogazione di beni, prestazioni, opere e servizi da parte del datore di lavoro può avvenire mediante documenti di legittimazione, in formato cartaceo o elettronico, riportanti un valore nominale".

La norma legittima l'utilizzo dei c.d. voucher per i quali sono previste le seguenti caratteristiche (circ. Ag. Entrate 28/2016 e Circ. Inps 49/2023):

- non possono essere utilizzati da persona diversa dal titolare;
- non possono essere monetizzati o ceduti a terzi;
- devono dare diritto a un solo bene, prestazione, opera o servizio per l'intero valore nominale senza integrazioni a carico del titolare.

Il voucher deve contenere il valore normale del bene e della prestazione (art. 9 Tuir) rappresentato dal prezzo scontato praticato dal fornitore al datore di lavoro sulla base di apposite convenzioni. Pertanto non possono coprire parzialmente il costo della prestazione, opera o servizio e non sono integrabili e non possono rappresentare più prestazioni di cui all'art. 51, comma 2, del Tuir.

È prevista una deroga per i voucher previsti dall'art. 51, comma 3, del Tuir nel limite di 258,23 euro per i quali i beni e servizi possono essere indicati cumulativamente in un unico documento. Il limite è stato aumentato nel corso del 2023 e del 2024.

Il momento impositivo, sia fiscale che previdenziale, dei benefit "coincide con quello in cui il fringe benefit esce dalla sfera patrimoniale dell'erogante per entrare in quella

del dipendente” e non con il momento in cui quest’ultimo effettivamente ne usufruisce (Circ. Agenzia Entrate 5/2018 e Circ. Inps 49/2023).

In alcuni casi il beneficio fiscale e previdenziale è “subordinato alla condizione che i benefit siano offerti alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti. La precedente prassi ha chiarito che nel concetto di generalità o categorie di dipendenti è ricompresa la messa a disposizione dei benefit, nei confronti di un gruppo omogeneo di dipendenti, a prescindere dalla circostanza che in concreto soltanto alcuni di essi ne usufruiscono. Di conseguenza, le medesime erogazioni messe a disposizione solo di taluni lavoratori concorrono anche in base alle nuove previsioni normative alla formazione del reddito di lavoro dipendente (cfr. circolare 326 del 1997, par. 2.2.6)” (Circ. Ag. Entrate 28/2016). Inoltre, l’Agenzia delle Entrate ha chiarito che “l’espressione “categorie di dipendenti” utilizzata dal legislatore non va intesa soltanto con riferimento alle categorie previste nel codice civile (dirigenti, operai, etc.), bensì a tutti i dipendenti di un certo “tipo” o di un certo “livello” o “qualifica” (ad esempio tutti gli operai del turno di notte), ovvero ad un gruppo omogeneo di dipendenti, anche se alcuni di questi non fruiscono di fatto delle “utilità” previste” (Circolari Min. Finanze 326/1997 e 188/1998, Circ. Ag. Entrate 28/2016 e 5/2018, Risposta Ag. Entrate 57/2024). Al contrario le caratteristiche o le condizioni personali o familiari non costituiscono un criterio valido per individuare una “categoria di dipendenti” atteso che tali elementi non sono legati alla prestazione lavorativa (Risposta Ag. Entrate 57/2024, nello specifico le dipendenti in maternità non sono una “categoria di dipendenti”).

Si riporta uno schema delle disposizioni specificando i limiti quantitativi, se possono corrisposti ai singoli dipendenti ovvero alla generalità o familiari e se necessitano di accordi decentrati.

Norma	Oggetto	Limiti quantitativi	dipendenti senza vincoli	Generalità o categorie di dipendenti	familiari	Volontario	contratto accordo regolamento aziendale	Prassi
Art. 51, c. 2, lett. a), Tuir	contributi di assistenza sanitaria	3.615,20	x				x	Circ. Inps 49/2023
Art. 51, c. 2, lett. d), Tuir	prestazioni di trasporto collettivo anche se affidato a terzi	nessuno		x		x		
Art. 51, c. 2, lett. d-bis), Tuir	abbonamento per trasporto pubblico locale, regionale o interregionale	nessuno	x		x	x	x	Circ. Entrate 5/2018 Circ. Inps 49/2023

Art. 51, c. 2, lett. f), Tuir	opere e servizi di utilità sociale:  educazione  istruzione  ricreazione  assistenza sociale e sanitaria  culto	nessuno  non può essere rimborsato il dipendente		x	x	x	x	Circ. Entrate 5/2018 Circ. Entrate 28/2016 Circ. Inps 49/2023
Art. 51, c. 2, lett. f-bis), Tuir	educazione e istruzione anche prescolare  servizi integrativi  servizi di mensa collegati  ludoteche  centri estivi e invernali  borse di studio	nessuno		x	x	x		Circ. Inps 49/2023  Circ. Entrate 28/2016
Art. 51, c. 2, lett. f-ter), Tuir	servizi di assistenza a familiari anziani o non autosufficienti	nessuno		x	x	x		Circ. Entrate 2/2005 e 28/2016 Circ. Inps 49/2023
Art. 51, c. 2, lett. f-quater), Tuir	contributi o premi, anche assicurativi, per rischio di non autosufficienza (DM 27/10/2009)	nessuno		x		x		Circ. Entrate 5/2018 Circ. Inps 49/2023
Art. 51, c. 2, lett. h), Tuir	rimborso spese sanitarie dell'art. 10, c. 1, lett. b), Tuir	nessuno	x				x	Circ. Entrate 28/2016
Art. 51, c. 3, Tuir	beni e servizi - regime ordinario - anche tramite voucher	258,23	x			x		Circ. Entrate 59/2008 Circ. Entrate 28/2016 Circ. Entrate

							5/2018 Circ. Inps 49/2023
Art. 1, c. 16, L. 2013/2023 in deroga all'art. 51, c. 3, Tuir per il 2024	beni e servizi (voucher)  utenze (luce acqua gas) nel 2024 affitto prima casa nel 2024 interessi sul mutuo nel 2024	nel 2024 1.000 euro aumenta ti a 2.000 con figli a carico	x			x	Circ. Entrate 5/2024

### Approfondimenti sulla normativa fiscale e previdenziale

La normativa fiscale prevede un'ampia casistica di agevolazioni per le misure di welfare integrativo. Per ciascuna si riportano le indicazioni di prassi susseguite nel corso del tempo sia dal punto di vista fiscale che previdenziale.

#### *Contributi di assistenza sanitaria (art. 51, c. 2, lett. a), Tuir)*

Dal punto di vista previdenziale i contributi e le somme a carico del datore di lavoro versate a casse, fondi, gestioni previste da contratti collettivi o da accordi o regolamenti aziendali al fine di erogare prestazioni integrative previdenziali o assistenziali sono assoggettati al contributo di solidarietà del 10% per la quota a carico del datore di lavoro (Circ. Inps 49/2023).

#### *Abbonamento per trasporto pubblico locale, regionale o interregionale (art. 51, c. 2, lett. d-bis), Tuir)*

Gli abbonamenti risultano non imponibili ai fini fiscali e previdenziali qualora (circ. Ag. Entrate n. 5/E/2018):

- il servizio sia erogato dal datore di lavoro volontariamente ovvero in esecuzione di disposizioni di contratto, accordo o di regolamento aziendale;
- l'abbonamento al trasporto pubblico implichi un utilizzo non episodico del mezzo di trasporto pubblico;
- sia offerto alla generalità dei lavoratori dipendenti o a categorie di dipendenti (dal momento che qualora fosse messo a disposizione solo di taluni lavoratori dipendenti si configurerebbe un fringe benefit rilevante ai fini della formazione del reddito da lavoro);
- venga acquisita e conservata dal datore di lavoro la documentazione comprovante l'utilizzo delle somme coerentemente con le finalità per le quali sono state corrisposte. In questo ambito non sono imponibili ai fini previdenziali (Circ. Inps 49/2023).

*Opere e servizi di utilità sociale (art. 51, c. 2, lett. f), Tuir)*

Il legislatore ha previsto l'esclusione fiscale ai servizi di welfare per utilità sociale quando siano erogati volontariamente dal datore di lavoro sia in applicazione di contratti, accordi o regolamenti aziendali, sia nazionale che di secondo livello (circ. Ag. Entrate n. 5/E/2018). L'articolo 1, comma 162, della legge di Bilancio 2017, ha successivamente interpretato autenticamente l'articolo 51, comma 2, lettera f), del TUIR, nei casi in cui l'erogazione dei servizi sia stata oggetto di contrattazione, stabilendo che: "Le disposizioni di cui all'articolo 51, comma 2, lettera f), del testo unico delle imposte sui redditi, [...] si interpretano nel senso che le stesse si applicano 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, di accordo interconfederale o di contratto collettivo territoriale".

Il perimetro di applicazione della norma comprende opere e servizi aventi finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o di culto, utilizzabili dal dipendente o dai familiari indicati nell'articolo 12 del TUIR (anche se non fiscalmente a carico, Circ. 326/1998 e 238/2000). La prassi ha chiarito che sono compresi i corsi di lingua, informatica, musica, teatro, danza, ecc. Rientra anche il servizio di checkup medico (Ris. Ag. Entrate 34/2004 e 28/2016).

Le opere e i servizi possono essere messi a disposizione dal datore di lavoro o da strutture esterne all'azienda, ma a condizione che il dipendente resti estraneo al rapporto economico che intercorre tra il datore di lavoro e il terzo erogatore del servizio. Non sono comprese le somme di denaro erogate ai dipendenti a titolo di rimborso spese, anche se documentate, da impiegare per opere e servizi aventi le citate finalità (cfr. la circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 28/2016).

È stato chiarito che rientrano nei servizi di utilità sociale anche il servizio di car pooling (uso condiviso di veicoli privati tra due o più persone che fanno lo stesso percorso) anche attraverso piattaforma informatica per il tragitto casa-lavoro-casa (risposta Entrate 461/2019). Inoltre, rientrano anche il car/bike/scooter sharing di mezzi elettrici, le ricariche elettriche di veicoli, i monopattini e il trasporto pubblico locale (risposta Entrate 74/2024 sempre per il tragitto casa-lavoro-casa).

In questo ambito i benefit non sono imponibili ai fini previdenziali (Circ. Inps 49/2023).

*Servizi di educazione e istruzione e servizi connessi (art. 51, c. 2, lett. f-bis), Tuir)*

Non concorrono alla formazione del reddito le somme, i servizi e le prestazioni erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione, da parte dei familiari (indicati nell'articolo 12 del TUIR anche se fiscalmente non a carico), "dei servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa ad essi connessi, nonché per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali e per borse di studio a favore dei medesimi familiari". La definizione di educazione e istruzione "in età prescolare" ricomprende sia gli asili nido che le scuole materne. Sono riconducibili alla norma il servizio di trasporto scolastico, il rimborso di somme destinate alle gite didattiche, alle visite d'istruzione ed alle altre iniziative incluse nei piani di offerta formativa scolastica nonché l'offerta, anche sotto forma di rimborso spese, di servizi di baby-sitting (Circ. Ag. Entrate 28/2016).

Per il riconoscimento alle “borse di studio” a favore dei familiari dei dipendenti si fa riferimento alle erogazioni di somme corrisposte al dipendente per assegni, premi di merito e sussidi per fini di studio nonché le spese sostenute per rette scolastiche, tasse universitarie, libri di testo scolastici e incentivi economici agli studenti che conseguono livelli di eccellenza (Circ. Ag. Entrate 238/2000).

Con riguardo alle modalità di erogazione delle prestazioni sono possibili più opzioni:

- erogazione del servizio direttamente o tramite terzi;
- erogazione ai dipendenti di somme di denaro da destinare a tali finalità anche a titolo di rimborso di spese già sostenute, sempreché venga acquisita e conservata la documentazione che comprovi l'utilizzo delle somme coerente con le finalità per le quali sono state corrisposte (Circ. Ag. Entrate 28/2016).

In questo ambito i benefit non sono imponibili ai fini previdenziali (Circ. Inps 49/2023).

*Servizi di assistenza a familiari anziani o non autosufficienti (art. 51, c. 2, lett. f-ter), Tuir)*

Per “soggetti non autosufficienti” si intendono coloro che non siano in grado di compiere gli atti della vita quotidiana quali, ad esempio, assumere alimenti, espletare le funzioni fisiologiche e provvedere all'igiene personale, deambulare, indossare gli indumenti, comprese le persone che necessitino di sorveglianza continuativa (Circolare Ag. Entrate 2/2005). La non autosufficienza ricorre al verificarsi di una sola delle condizioni esemplificative indicate che devono risultare da certificazione medica. L'esenzione dal reddito pertanto non compete per la fruizione dei servizi di assistenza a beneficio di soggetti come i bambini, salvo i casi in cui la non autosufficienza si ricollegli all'esistenza di patologie (Circ. Ag. Entrate 28/2016).

Per quanto concerne la individuazione dei familiari anziani, in assenza di richiami normativi si può ritenere, in via generale, di fare riferimento ai soggetti che abbiano compiuto i 75 anni, limite di età considerato ai fini del riconoscimento di una maggiore detrazione d'imposta dall'articolo 13, comma 4, del Tuir (circolare Ag. Entrate n. 28/2016).

Con riguardo alle modalità di erogazione delle prestazioni sono possibili più opzioni:

- erogazione del servizio direttamente o tramite terzi;
- erogazione ai dipendenti di somme di denaro da destinare a tali finalità anche a titolo di rimborso di spese già sostenute, sempreché venga acquisita e conservata la documentazione che comprovi l'utilizzo delle somme coerente con le finalità per le quali sono state corrisposte (Circ. Ag. Entrate 28/2016).

*Copertura del rischio di non autosufficienza (art. 51, c. 2, lett. f-quater), Tuir)*

Rientrano nell'ambito della previsione normativa i contributi e i premi versati per le seguenti polizze a favore dei dipendenti:

- “long term care” dirette a garantire una copertura assicurativa per stati di non autosufficienza del dipendente, che richiedono generalmente il sostenimento di spese per lunga degenza;
- “dread disease” volte a garantire una copertura assicurativa contro il rischio di insorgenza di malattie particolarmente gravi.

Non rientrano le polizze che hanno per destinatari i familiari.

Dal punto di vista previdenziale questi contributi e i premi non sono imponibili e non sono soggetti neppure al contributo di solidarietà del 10%.

L'istituto di previdenza specifica che "l'esplicita previsione di esclusione dal reddito imponibile introdotta con la legge di Bilancio 2017 di tali forme di assicurazione configura, infatti, una deroga al generale principio per cui le polizze assicurative (extraprofessionali, assistenziali e sanitarie, con eccezione di quelle aventi a oggetto il rischio professionale) costituiscono sempre reddito imponibile ai fini previdenziali e, perciò, sono sempre soggette all'ordinaria integrale contribuzione. Resta fermo che, laddove il benefit sia erogato nella forma di contributo a "casse, fondi, gestioni previste da contratti collettivi o da accordi o da regolamenti aziendali, al fine di erogare prestazioni integrative previdenziali o assistenziali a favore del lavoratore e suoi familiari nel corso del rapporto o dopo la sua cessazione" e, pertanto, sia riconducibile alle ipotesi di cui alla lettera f) del comma 4 dell'articolo 12 della legge n. 153/1969, i versamenti a carico del datore di lavoro sono assoggettati al contributo di solidarietà del 10%" (circ. Inps 49/2023).

La locuzione "contributi e premi", senza altra specificazione, porta a ritenere che la stessa "trovi applicazione anche nelle ipotesi in cui i contributi siano versati ad enti o casse non aventi i requisiti di cui alla lettera a) del comma 2 dell'articolo 51 del TUIR, o a fondi sanitari non iscritti all'anagrafe, nonché ad enti bilaterali così come definiti dall'articolo 2, comma 1, lett. h), del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276" (circ. Ag. Entrate 5/2018). Ne consegue che la sovrapposibilità dell'ipotesi di cui alla citata lettera f-quater) con quella della lettera a), comma 2, dell'articolo 51 del TUIR, nonché il riferimento a casse, fondi ed enti bilaterali, comporta l'applicazione del contributo di solidarietà del 10% (art. 12, comma 4, lettera f), della legge n. 153/1969). Considerato che le casse, i fondi e le gestioni predette possono contestualmente avere la finalità di erogare prestazioni diverse, delle quali alcune riconducibili al regime di cui all'articolo 12, comma 4, lettera f), della legge n. 153/1969, ne consegue che una contabilizzazione separata dei versamenti consentirà la corretta applicazione della disciplina previdenziale (Circ. Inps 49/2023).

Da questa articolata ricostruzione di prassi sembra potersi concludere che i contributi e i premi per "long term care" e "dread disease" sono esclusi dal contributo di solidarietà mentre alle restanti fattispecie si applica la regola generale.

#### *Cessione di beni e servizi (art. 51, c. 3, Tuir)*

La norma prevede, in generale per tutti i dipendenti, che "non concorre a formare il reddito il valore dei beni ceduti e dei servizi prestati se complessivamente di importo non superiore nel periodo d'imposta a lire 500.000; se il predetto valore è superiore al citato limite, lo stesso concorre interamente a formare il reddito".

È prevista una deroga ai criteri generali per i voucher previsti dall'art. 51, comma 3, del Tuir nel limite di 258,23 euro per i quali i beni e servizi possono essere indicati cumulativamente in un unico documento. Il limite è stato aumentato nel corso del 2023 e del 2024. Questi buoni cumulativi possono far riferimento ad una pluralità di

beni che possono essere elencati anche su una piattaforma elettronica sulla quale il dipendente può combinare un proprio “carrello della spesa” (Circ. Ag. Entrate 28/2016 e 59/2008).

Nel 2022 il limite è stato aumentato prima a 600 euro e poi a 3.000 euro. Nel 2023 la soglia esentasse è tornata a 258,23 euro, salvo che per i dipendenti con figli a carico, in favore dei quali è rimasto il tetto dei 3.000 euro. Nel 2024 (L. 213/2023) la soglia ordinaria è stata portata a 1.000 euro per tutti i dipendenti ed a 2.000 euro per chi ha figli a carico. La disposizione dovrebbe rimanere confermata anche nel 2025.

*L'estensione alle utenze, affitti e interessi (Art. 1, c. 16, L. 2013/2023 in deroga all'art. 51, c. 3, Tuir per il 2024)*

Per l'anno 2024 il valore dei beni e servizi di cui all'art. 51, comma 3, del Tuir, escluso da tassazione è stato aumentato a 1.000 euro. Per i dipendenti con figli a carico è ulteriormente aumentato a 2.000 euro. Inoltre, l'agevolazione è estesa anche alle utenze domestiche (servizio idrico integrato, energia elettrica, gas) e alle spese per affitto della prima casa e per gli interessi sul mutuo relativo alla prima casa (Circ. 35/2022, 23/2023 e 5/2024).

L'incremento del limite per i dipendenti con figli a carico fa riferimento alle condizioni previste dall'art. 12 del Tuir anche se non sono effettivamente riconosciute le detrazioni a seguito dell'introduzione dell'AUU. Il limite si applica a ciascun genitore, anche in presenza di un unico figlio.

Per utenze domestiche si intendono quelle relative ad immobili ad uso abitativo posseduti o detenuti, sulla base di un titolo idoneo, dal dipendente, dal coniuge o dai suoi familiari, a prescindere che negli stessi abbiano o meno stabilito la residenza o il domicilio, a condizione che ne sostengano effettivamente le relative spese. Si considerano anche quelle intestate al condominio a fronte di un riparto tra i condomini nonché quelle intestate al proprietario dell'immobile (locatore) e addebitate in modo analitico al locatario sulla base di quanto previsto nel contratto.

In luogo della documentazione specifica il lavoratore può rilasciare una dichiarazione sostitutiva di atto notorio con i seguenti elementi:

- il possesso della documentazione prevista dalla normativa;
- il codice fiscale dei figli fiscalmente a carico;
- il numero, la data e l'intestazione della fattura;
- l'intestatario della fattura con il rapporto che intercorre con il richiedente se quest'ultimo non è il titolare della fornitura. L'utenza può essere intestata al coniuge o ai famigliari indicati nell'art. 12 del Tuir;
- la tipologia di utenza;
- l'importo pagato;
- la data e le modalità di pagamento;
- l'indicazione che la stessa fattura non sia già stata rimborsata totalmente o parzialmente da altro datore di lavoro.

La norma non prevede, a differenza del comma 2 dell'art. 51 del Tuir, che sia destinato ad una categoria di dipendenti per cui “si ritiene che i fringe benefit in esame possano essere corrisposti dal datore di lavoro anche ad personam” (Circ. 35/2022 e 23/2023). Seppure nel pubblico impiego sia necessario definire nel contratto decentrato le

modalità di erogazione degli strumenti di welfare questa precisazione consente di adottare criteri ampi.

*La legge di bilancio 2025*

L'art. 68 del DDL Bilancio 2025 prevede che per i periodi di imposta 2025, 2026 e 2027 quanto previsto per il 2024: la soglia ordinaria di 258,23, prevista dall'art. 51, comma 3, del Tuir, euro è aumentata a 1.000 euro per tutti i dipendenti ed a 2.000 euro per chi ha figli a carico. Confermata l'estensione anche alle utenze, all'affitto e agli interessi sulla prima casa.

*La detassazione dei premi di risultato e la sostituzione con misure di welfare*

Per il solo settore privato è prevista una detassazione dei premi di risultato per i quali il dipendente può optare per misure di welfare. Le agevolazioni non si estendono al settore pubblico (Circ. Ag. Entrate 59/2008, par. 15, e 28/2016 e Circ. Inps 49/2023).