



Alla c.a.

Avv. Pierluigi Di Palma
Presidente ENAC

Dott. Alexander D'Orsogna
Direttore Generale ENAC

p.c.

dott.ssa Maria Elena Taormina
Direttore Centrale Risorse Umane, Economiche e Benessere Organizzativo ENAC

Oggetto: Richiesta di riesame in merito alla tassazione applicata ai mutui edilizi agevolati concessi ai dipendenti dell'Ente e alla loro qualificazione giuridica. Natura socio-assistenziale.

Gentile Presidente, gentile Direttore Generale,

con la presente desideriamo portare alla Vostra attenzione una tematica che coinvolge numerosi dipendenti dell'Ente che beneficiano di mutui o prestiti concessi a tasso agevolato.

Come noto, l'Ente bandisce periodicamente il "*Regolamento ENAC per la concessione di mutui edilizi e per l'erogazione di prestiti a favore del personale dipendente*", emanato, come già avvenuto in precedenza, anche nel corso del 2023.

Il regolamento disciplina innanzitutto i mutui edilizi ipotecari a tasso agevolato, destinati ai dipendenti ENAC con contratto a tempo indeterminato, finalizzati all'acquisto, costruzione, ristrutturazione o all'estinzione di mutui relativi all'abitazione principale (non di lusso). Successivamente, definisce anche le tipologie di prestiti concessi e le relative condizioni per la presentazione delle domande.

La *ratio* del regolamento è fornire misure di natura assistenziale e sociale a favore dei dipendenti, con particolare attenzione al benessere abitativo. L'obiettivo principale è sostenere i dipendenti nei bisogni economici più rilevanti, in particolare per l'acquisto della prima casa, una sfida significativa soprattutto per i neoassunti e per le fasce di reddito medio-basse, in un contesto caratterizzato da mercato immobiliare difficile e tassi di interesse bancari elevati a causa della instabilità geopolitica.

Il regolamento definisce un importo massimo concedibile per ciascun bando, suddiviso tra mutui e prestiti, entro il limite dell'1% delle spese per il personale previste dal bilancio. L'assegnazione dei benefici avviene tramite una graduatoria basata sull'ISEE, che classifica i dipendenti in fasce reddituali. Il beneficio è improntato al principio di equità sociale, e per questa ragione, la priorità viene data a chi si trova in condizioni economiche più svantaggiate, sottolineando la natura assistenziale del mutuo agevolato. In altri termini, il beneficio non è legato alla prestazione lavorativa, ma risponde alla necessità di agevolare l'accesso al credito per chi avrebbe avuto maggiori difficoltà ad accedere a quello bancario.

Orbene, coloro che hanno sottoscritto i contratti di mutuo con l'Ente, con le relative garanzie ipotecarie e assicurative sugli immobili, hanno assunto a proprio carico anche i connessi e consistenti oneri derivanti dalla mancata applicazione dei benefici fiscali previsti invece per i mutui bancari.

Il 13 dicembre 2024, un giorno prima dell'emissione del cedolino di dicembre, l'Ente comunicava via email a ciascun dipendente che, in applicazione dell'art. 51, comma 3, del TUIR, si era provveduto a rideterminare l'importo da includere nel reddito imponibile 2024, includendo anche il mutuo. Tale importo, consistente nel 50% della differenza tra gli interessi calcolati al Tasso Ufficiale di Riferimento della BCE (vigente alla data di scadenza di ciascuna rata) e il tasso praticato dall'Ente, è stato assoggettato alle ritenute fiscali e previdenziali, incidendo in maniera significativa sull'importo finale del conguaglio fiscale e, di conseguenza, sull'importo netto del cedolino. L'incidenza è stata talmente rilevante da determinare in alcuni casi l'azzeramento della tredicesima e la necessità di far fronte alla rateizzazione nei mesi successivi, poiché il cedolino di dicembre non era sufficiente a coprire l'importo dovuto.

Nel rapporto contrattuale del mutuo l'Ente assume il ruolo di creditore insieme a quello di sostituto d'imposta, con l'obbligo di fornire tutte le informazioni necessarie affinché il dipendente possa comprendere pienamente le condizioni del contratto. Le asimmetrie informative riscontrate nei contratti sottoscritti potrebbero, se necessario, essere oggetto di verifica da parte dell'autorità giudiziaria per ristabilire l'equilibrio del sinallagma contrattuale conformemente a quanto inizialmente comunicato ai dipendenti in fase di sottoscrizione del contratto di mutuo.

Si evidenzia, infatti, che i dipendenti che hanno stipulato il mutuo nel 2024 non sono mai stati informati della Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate, emanata nel 2023, contenente indicazioni sulla tassazione dei mutui agevolati.

Sebbene nella mail si sostenga, richiamando il comma 3 dell'art. 51 del TUIR, che il mutuo erogato dall'Ente sia configurabile come *fringe benefit*, è importante chiarire che la somma ottenuta tramite il contratto di mutuo non costituisce un vantaggio accessorio rispetto alla retribuzione, poiché si tratta di un contratto autonomo rispetto al contratto di lavoro. Peraltro, i fondi non transitano sui conti correnti dei dipendenti, poiché l'Ente provvede direttamente ad effettuare i bonifici verso il venditore/ente bancario (nel caso di estinzione). Nel cedolino la somma, infatti, compare esclusivamente ai fini dell'ammortamento, mentre la quota capitale e gli interessi vengono trattenuti direttamente dallo stipendio secondo il piano di ammortamento stabilito.

La trattenuta operata sulle spettanze del cedolino del dipendente rappresenta, quindi, solamente una modalità di rimborso delle somme anticipate da ENAC per conto del dipendente e nulla più. Conseguentemente, se il pagamento fosse stato effettuato dal dipendente mese per mese, prelevando la quota dal proprio stipendio e versandola direttamente all'Ente, l'intera operazione non sarebbe mai risultata dal cedolino.

Inoltre, pur essendo accessibile solo ai dipendenti a tempo indeterminato dell'Ente, il contratto di mutuo costituisce un accordo giuridico separato ed indipendente rispetto alla retribuzione ed al contratto di lavoro. Il rapporto di lavoro costituisce solo l'occasione, ma non la causa della concessione del mutuo. Infatti, il mutuo ENAC non è un beneficio individuale o discrezionale, non costituisce una forma di liberalità, né è legato a meriti professionali o risultati lavorativi, ma rappresenta una misura di welfare aziendale a carattere assistenziale, destinata a sostenere esigenze familiari e sociali, al di fuori - lo si ribadisce - di qualsiasi logica retributiva.

Ammettere una diversa interpretazione comporterebbe una disparità di trattamento sotto il profilo pensionistico tra i dipendenti: infatti, se – come finora sostenuto – il mutuo venisse considerato quale incremento reddituale ai fini fiscali e previdenziali, i beneficiari di tale agevolazione si troverebbero a godere di un trattamento pensionistico più favorevole rispetto a coloro che non hanno stipulato alcun contratto di mutuo.

Come rappresentato al CdA in sede di approvazione, il Regolamento ENAC riconosce la natura socio-assistenziale dei benefici a favore dei dipendenti, in linea con i principi del DPR n. 509/1979, art. 59, e con quanto previsto dal CCNL ENAC triennio 2022-2024, art. 34, che disciplina il welfare integrativo. In particolare, la lettera f) prevede la concessione di beni, servizi e altri benefici che, secondo la normativa fiscale vigente, non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente. I mutui a tasso agevolato rientrano pienamente nella categoria sopra menzionata, poiché, come rappresentato sopra, costituiscono strumenti di sostegno per esigenze familiari e abitative, senza concorrere a formare il reddito di lavoro per il dipendente.

Appare importante sottolineare, altresì, che qualificare il mutuo a tasso agevolato concesso ai dipendenti come *fringe benefit* è una tesi discutibile. La giurisprudenza, infatti, chiarisce che tale qualificazione è ammissibile solo se il contratto di mutuo comporta un costo effettivo per il datore di lavoro, come accade per la concessione in uso ai dipendenti di alloggi e/o auto aziendali. In questo caso, tuttavia, ciò non avviene, poiché, nonostante il tasso agevolato, l'ente recupera l'intera quota capitale e gli interessi stabiliti nel contratto.

Si evidenzia, poi, una questione rilevante sotto il profilo giuridico concernente la gerarchia delle fonti, poiché una circolare interpretativa dell'Agenzia delle Entrate non può, per sua natura, modificare o derogare l'applicazione delle norme di legge in materia di imposte e tributi. Inoltre, l'interpretazione richiamata dalla circolare ha carattere generale e non tiene conto delle specificità dei mutui concessi da enti pubblici per finalità assistenziali previste da legge o regolamento.

L'art. 51, comma 3, del TUIR, infatti, fa espresso riferimento ai soli prestiti erogati ai dipendenti, senza mai menzionare i mutui, che quindi esulano dalla tassazione propria del *fringe benefit*. Tale interpretazione trova ulteriore conferma nella prassi di diverse pubbliche amministrazioni che, pur operando in un contesto giuridico analogo a quello dell'ENAC e concedendo mutui a tasso agevolato ai propri dipendenti, non applicano alcuna forma di tassazione.

Si evidenzia, inoltre, che tra queste amministrazioni figura anche l'INPS, la quale concede mutui ipotecari agevolati non solo ai propri dipendenti, ma anche a tutti i dipendenti pubblici iscritti alla Gestione Unitaria delle prestazioni creditizie e sociali da almeno un anno, senza applicare alcuna tassazione a titolo di *fringe benefit*.

Tassare il beneficio derivante da un mutuo agevolato a finalità assistenziale violerebbe il principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.), poiché il lavoratore non riceve un reale arricchimento patrimoniale, ma solo un aiuto sociale per bisogni primari.

L'imposizione fiscale finirebbe per svuotare la finalità solidaristica perseguita dal Regolamento ENAC, emanato in attuazione dell'art. 59 del DPR n. 509/1979 e in coerenza con i vigenti contratti collettivi, disincentivando le politiche di welfare interno e gravando ulteriormente sui lavoratori economicamente più deboli.

Giova inoltre osservare che il dipendente è supportato nell'acquisto/ristrutturazione attraverso una procedura semplificata. L'Ente non ha bisogno della documentazione richiesta invece da una banca, essendo esso stesso ad emettere le buste paga, con conseguente certezza del credito. Inoltre l'Ente consente l'accesso ad un mutuo di importo maggiore, fino a €300.000,00, superando i limiti derivanti dal rapporto tra rata e reddito.

Infatti, mentre gli istituti di credito possono concedere mutui la cui rata mensile non superi normalmente il 30% del reddito netto del richiedente, l'Ente consente di sostenere una rata mensile fino alla metà della retribuzione netta percepita alla data di presentazione della domanda.

Ne consegue che l'ulteriore tassazione applicata, sommata all'importo della rata — che per l'appunto può raggiungere fino alla metà della retribuzione netta — pone il dipendente in una condizione di significativa insostenibilità economica.

Alla luce di quanto sopra esposto, chiediamo un Vostro solerte intervento affinché la questione venga sottoposta all'attenzione del Consiglio di Amministrazione e discussa anche in sede di Collegio dei Revisori dei Conti dell'Ente, al fine di verificare la legittimità dell'imposizione fiscale applicata ai mutui concessi ai dipendenti, anche in considerazione del parere emesso dall'INPS in merito.

Tale disamina dovrebbe avvenire in tempo utile, prima delle scadenze fiscali di dicembre, per evitare che i lavoratori coinvolti subiscano nuovamente una tassazione su un incremento del reddito imponibile meramente figurativo, privo di qualsiasi reale vantaggio economico. Qualora non fosse possibile definire la questione entro la fine dell'anno, si chiede, nelle more della decisione, di sospendere l'applicazione della tassazione, al fine di evitare un ulteriore grave ed insostenibile pregiudizio economico per i dipendenti.

Qualora venga riconosciuta e confermata la natura socio-economica del beneficio con conseguente non applicabilità della tassazione sui cd. *fringe benefit*, le somme trattenute nel cedolino di dicembre 2024 potrebbero essere recuperate con le modalità ritenute più opportune.

In subordine, si evidenzia nuovamente che, diversamente dai futuri beneficiari dei mutui concessi, per i dipendenti che hanno sottoscritto finora i contratti, e che, come sopra chiarito, non erano stati informati della tassazione, l'Amministrazione, in quanto parte contrattuale e sostituto d'imposta, dovrebbe farsi carico delle conseguenze economiche derivanti dalla mancata informazione.

Fiduciosi in un Vostro sollecito riscontro rivolgiamo i più cordiali saluti.

Roma, 22/10/2025

F.to FP-CGIL Billi	F.to FIT-CISL/CISL-FP Ingrassia	F.to UIL-Trasporti Giametta	F.to UIL-PA Conti	F.to FLP/APIV Bergamini	F.to USB-PI Del Villano	F.to CIDA-FLP Concilio	F.to UNADIS Veccia
---------------------------------	--	--	--------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------	-------------------------------------	---------------------------------