



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

LIMITI EX ART. 23, CO. 2 DEL D.LGS. N. 75/2017 PER LA COSTITUZIONE DEL FONDO RISORSE DECENTRATE. ASSOGGETTABILITÀ DEGLI ONERI PER LA CONCESSIONE DEI BENEFICI DI NATURA ASSISTENZIALE E SOCIALE IN FAVORE DEI DIPENDENTI

DELIBERAZIONE N. 17/SEZAUT/2024/QMIG



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 17/SEZAUT/2024/QMIG

Adunanza del 30 settembre 2024

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidente della sezione preposto
alla funzione di referto

Francesco PETRONIO

Presidente della sezione preposto
alla funzione di coordinamento

Maria Annunziata RUCIRETA

Presidenti di sezione

Antonio CONTU, Stefano SIRAGUSA, Rossella SCERBO, Vincenzo PALOMBA, Marcovalerio POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Franco MASSI, Alfredo GRASSELLI, Antonio ATTANASIO, Cinzia BARISANO, Cristiana RONDONI, Paolo PELUFFO, Antonio BUCCARELLI;

Consiglieri

Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Rosa FRANCAVIGLIA, Elena BRANDOLINI, Alessandro PALLAORO, Daniele BERTUZZI, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Tiziano TESSARO, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Francesco SUCAMELI, Andrea LUBERTI, Marilisa BELTRAME, Alessandro VISCONTI;

Primi Referendari

Stefania Anna DORIGO, Bruno LOMAZZI;

Referendari

Ruben D'ADDIO, Lorenzo GATTONI, Antonino GERACI.

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000;

Vista la deliberazione n. 248/2024/PAR, adottata nella camera di consiglio del 14 maggio 2024, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Veneto, in riferimento alla richiesta di parere presentata dal Comune San Michele al Tagliamento (VE) tramite il Consiglio delle autonomie locali, ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa l'opportunità di deferire alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, o alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, decreto legge 1°luglio 2009, n. 78, la seguente questione di massima ai fini dell'adozione di una pronuncia di orientamento generale: *«se 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, siano da assoggettarsi al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 oppure se siano soggette, esclusivamente, alla disciplina e ai limiti specifici, anche finanziari, previsti dall' art. 82 del contratto nazionale di lavoro Funzioni Locali».*

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 6 del 13 giugno 2024, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento dell'esame e della risoluzione della predetta questione di massima ai sensi del richiamato articolo 6 del decreto-legge n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine alla questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti, prot. n. 3203 del 24 settembre 2024, di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di Referto della Sezione delle autonomie, prot. n. 3204 del 24 settembre 2024, con la quale è stata comunicata ai componenti del Collegio la possibilità di partecipazione anche tramite collegamento da remoto;

Udito il Relatore, Consigliere Stefano Glinianski;

PREMESSO

La questione di massima rimessa all'esame di questa Sezione origina da una richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di San Michele al Tagliamento, riguardante un quesito in merito all'interpretazione dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, che pone limiti quantitativi all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, posto in correlazione con l'art. 82, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale non

dirigente del comparto Funzioni Locali (da qui in poi, CCNL), che consente di destinare quota parte del Fondo risorse decentrate, al fine di sostenere gli oneri per la concessione dei benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei dipendenti.

In particolare, l'Ente chiede di conoscere l'avviso della Corte rispetto al seguente quesito: *«se le risorse del fondo decentrato destinate all'implementazione delle misure di welfare integrativo, stante la natura non retributiva, ma meramente contributiva-previdenziale delle predette misure, possano essere considerate non soggette al limite del fondo di cui all'art. 23, comma 2 del decreto legislativo n. 75/2017».*

CONSIDERATO

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, come modificato dall'articolo 10-bis del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha posto il quesito, *«se 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, siano da assoggettarsi al limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 oppure se siano soggette, esclusivamente, alla disciplina e ai limiti specifici, anche finanziari, previsti dall' art. 82 del contratto nazionale di lavoro Funzioni Locali».*

La richiesta di intervento nomofilattico nasce dall'avere, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, con un recente parere (del. n. 27/2024/PAR), in linea con l'orientamento MEF-RGS, n. 228052 del 18 settembre 2023, pronunciato nei seguenti termini: *«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».*

A sostegno del suddetto parere, la Sezione ligure pone l'accento sulla circostanza che, a seguito della innovazione introdotta dal recente CCNL, la seconda tipologia di finanziamento del welfare, quella della quota parte del fondo, *«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 aziendale, 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».

Logico corollario a tale assunto è che gli enti non possono incrementare il fondo con risorse di bilancio, se non nel rispetto del tetto alla spesa del salario accessorio.

Ciò premesso la Sezione, pur comprendendo le ragioni prudenziali sottese a detta decisione, ritiene non condivisibile l’opzione ermeneutica della disposizione testé richiamata a seguito dell’innovazione introdotta dall’articolo 82 del CCNL 16.11.2022 per le seguenti ragioni.

La scelta adottata dalla recente contrattazione collettiva per il personale non dirigenziale, con l’introduzione dell’art. 82, comma 2, primo periodo, seconda parte, del CCNL del 16.11.2022 di cui al punto sub b), è stata funzionale ad innovare l’utilizzo del Fondo di cui all’articolo 79, consentendo che gli oneri per la concessione dei benefici del *welfare* integrativo possano essere sostenuti, tra gli altri, proprio destinando quota parte dello stesso fondo, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa, a finalità di *welfare*, piuttosto che retributive.

Le ragioni di tale opzione regolatoria sono da ricercare in una precisa volontà - come emerge chiaramente dalla direttiva del comitato di settore per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale delle funzioni locali e regionali del triennio 2022/2024 - di valorizzare il ricorso al *welfare* integrativo proprio nel presupposto che le risorse ad esso destinate e provenienti dal fondo per la contrattazione collettiva decentrata integrativa vadano al di fuori del tetto del salario accessorio.

Tanto, sia in considerazione del fatto che le amministrazioni locali non hanno, nel passato, stanziato risorse per il finanziamento del *welfare*, sia perché le somme provenienti dai risparmi ottenuti con piani di razionalizzazione ex art. 16 del d.l. n. 98/2011 non si sono mostrate sufficienti a soddisfare le esigenze di finanziamento del *welfare*.

Opinare diversamente, ritenendo che l’eventuale utilizzo di una 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, necessari dell’osservanza del limite di finanza pubblica posto dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2016, non solo vanificherebbe la recente scelta di valorizzazione di un istituto contrattuale nei termini detti ma contrasterebbe, altresì, con la natura assistenziale e previdenziale (e di certo non retributiva) delle spese di

personale finalizzate a misure di *welfare* integrativo di cui all'art. 82 CCNL, che resta tale, ancorché finanziate per mezzo del Fondo risorse decentrate, come pacificamente sostenuto da una giurisprudenza costante di questa Corte.

In particolare, proprio la Sezione delle autonomie, in ordine al rapporto tra disciplina vincolistica contabile da un lato e misure di natura assistenziale a carico degli enti territoriali dall'altro, con del. n. 22/SEZAUT/2015/QMIG, ha stabilito che le conseguenze applicative possono essere ben diverse «*se il focus è posto sulla prestazione percepita (più o meno omnicomprendiva di diverse voci), piuttosto che sulla spesa sostenuta dall'ente, considerando che gli oneri previdenziali costituiscono parte integrante della spesa stessa*». In particolare, con riferimento all'obiettivo di "riduzione della spesa" da parte dell'Ente locale, ex art. 1, comma 557 della l. n. 296/2006 cit., la Sezione ha sottolineato che «*anche le linee guida adottate dalla Sezione delle autonomie in applicazione del disposto di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005 includono espressamente i trattamenti derivanti da previdenza complementare (...) nell'aggregato da calcolare ai fini del previsto contenimento, così come, sono compresi nell'aggregato gli oneri previdenziali in generale (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR)*». Ne consegue che le somme accantonate a titolo di previdenza complementare debbono essere incluse nella spesa del personale oggetto di contenimento ai sensi dell'art. 1, co. 557 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, mentre vanno escluse dal calcolo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti.

Con riferimento alle somme di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 285/1992 si è, inoltre, precisato che «*la spesa per la previdenza integrativa di cui all'art. 208 non è una componente del trattamento economico, né fondamentale né accessorio e, come tale, non rientra nell'ambito di operatività del vincolo medesimo, avente ad oggetto esclusivamente l'ammontare complessivo del trattamento accessorio. Ciò in quanto le risorse impiegate per la realizzazione della finalità previdenziale di cui all'art. 208 del CdS., pur rientrando nella spesa per il personale, non hanno natura retributiva, bensì "contributivo-previdenziale"*» (deliberazione n. 503/PAR/2017/SRCVEN).

In tal senso si richiamano, altresì, le deliberazioni SRC/LIG/61/2023/PAR, SRC/LOM/174/2023/PAR, SRC/PIE/14/2024/PAR, SRC/LOM/91/2024) per le quali «*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*».

Più precisamente, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 91/2024, ha affermato che «*qualora il Fondo risorse decentrate venga destinato al welfare integrativo, come innovativamente previsto dall'articolo 82 del CCNL 16.11.2022, detto Fondo, in parte qua, non è assoggettato al limite fissato dall'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017. Quest'ultimo, infatti, si riferisce al trattamento economico accessorio del personale ossia ad*

elementi a carattere retributivo, mentre i benefici di natura assistenziale e sociale del welfare integrativo hanno natura non retributiva».

In linea con tale orientamento si richiamano, altresì, la deliberazione della Sezione regionale di controllo Piemonte, n. 14/2024, per cui *«Resta fermo, infatti, che le risorse destinate alla previdenza integrativa rientrano negli aggregati finanziari che compongono la spesa di personale, al pari delle altre voci di natura contributiva o previdenziale che la legge pone a carico del datore di lavoro pubblico ai fini del rispetto del principio di riduzione tendenziale della spesa di personale».* Non rientrano invece nel tetto del salario accessorio del 2016 quelle erogazioni che sono prive di finalità retributiva e che assolvono ad una funzione contributivo-previdenziale o assistenziale, nonché la deliberazione della Sezione di controllo Lombardia n. 39/2024, ove si afferma che: *“le misure finalizzate al welfare integrativo previste dal citato art. 82 del nuovo CCNL hanno natura non retributiva, ma meramente contributiva previdenziale; sicché la relativa spesa non è assoggettata al limite del trattamento economico accessorio fissato dall’art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017».*

In conclusione, 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.

Opzione organizzativa e di gestione del rapporto di lavoro prodromica, dunque, a fissare un nuovo vincolo di destinazione a tali risorse e a delinearne, conseguentemente, il regime giuridico in coerenza con la acquisita natura assistenziale e previdenziale e non retributiva delle stesse.

Risorse finanziarie che, comunque, 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.

PER QUESTI MOTIVI

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto con deliberazione n. 248/2024/PAR, enuncia 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».

La Sezione regionale di controllo per il Veneto si atterrà al principio di diritto enunciato nel presente atto di orientamento. Al medesimo principio si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato nell'adunanza del 30 settembre 2024.

Il Relatore

Stefano GLINIANSKI

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Guido CARLINO

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria

Il Dirigente

Gino GALLI

(firmato digitalmente)

