

Deliberazione n. 33/2025/PAR/San Michele al Tagliamento (VE)



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 6 novembre 2024

composta dai magistrati:

Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Amedeo BIANCHI	Consigliere (relatore)
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, adottato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco *pro tempore* del Comune di San Michele al Tagliamento, acquisita al prot. Cdc n. 1474 del 14 marzo 2024;

VISTA la deliberazione n. 248/2024/QMIG, con la quale, questa Sezione, sospendendo la pronuncia nel merito, ha sollevato una questione di massima al fine di acquisire, sui punti controversi, un orientamento uniforme di carattere generale;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/2024/QMIG;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 20/2024/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente f.f. n. 33/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore Cons. Amedeo Bianchi

FATTO

Il Comune di San Michele al Tagliamento (VE) ha sottoposto a questa Sezione - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131- 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, la richiesta di parere è volta a chiarire “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”.

DIRITTO

La richiesta di parere è stata esaminata dalla Sezione Veneto sia con riferimento alla sua ammissibilità che ai profili di merito, con delibera n. 248/2024/QMIG che in fatto ha così ritenuto:

Al riguardo, questa Corte ha già avuto modo di precisare che esulano dal perimetro di applicazione dell'art. 23, comma 2, della legge Madia, quelle erogazioni che sono prive di finalità retributiva e che assolvono a una funzione meramente contributivo-previdenziale.

In ordine ai rapporti tra disciplina vincolistica contabile, da un lato, e misure di natura assistenziale a carico degli enti territoriali, dall'altro, giova sin da ora rammentare le conclusioni cui è pervenuta altra pronuncia della Sezione delle Autonomie, secondo la quale le conseguenze applicative possono essere ben diverse “se il focus è posto sulla prestazione percepita (più o meno omnicomprensiva di diverse voci), piuttosto che sulla spesa sostenuta dall'ente, considerando che gli oneri previdenziali costituiscono parte

integrante della spesa stessa” (del. n. 22/SEZAUT/2015/QMIG). 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 Autonomie 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)” (cfr. del. n. 22/SEZAUT/2015/QMIG). È alla luce di tale distinzione, allora, che è stato affermato il vincolante principio di diritto per cui 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.

Similmente, questa Sezione – con riferimento alle somme di cui all’art. 208 del D.Lgs. n. 285/1992 – ha 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 C.d.S., pur rientrando nella spesa per il personale, non hanno natura retributiva, bensì contributivo-previdenziale” (deliberazione n. 503/PAR/2017).

L’art. 82 del “nuovo” contratto ha letteralmente stabilito che le amministrazioni disciplinano, in sede di contrattazione integrativa di cui all’art. 7, comma 4, 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;*
- 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 ;*
- e) polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario ;*

Gli oneri per la concessione dei benefici sono sostenuti mediante utilizzo delle disponibilità già previste, per le medesime finalità, da precedenti norme, nonché mediante utilizzo di quota parte del Fondo di cui all’art. 79, nel limite definito in sede di contrattazione integrativa. Tra le risorse del Fondo sono prioritariamente utilizzate, quelle di cui all’art. 67, comma 3, lettera b) del CCNL del comparto Funzioni locali sottoscritto il 21 maggio 2018.

L’articolo disapplica e sostituisce l’art. 72 del CCNL 21 maggio 2018.

Emerge, dalla lettura della “nuova” previsione contrattuale la possibilità, per gli enti locali, di utilizzare, per l’attivazione di piani di welfare, anche quota parte del fondo risorse decentrate, così innovando rispetto alla disciplina del precedente art. 72 del CCNL delle Funzioni Locali del 21/05/2018, secondo cui gli oneri per la concessione al personale

di benefici di natura assistenziale e sociale potevano trovare copertura unicamente nelle disponibilità già stanziata dagli enti sulla base delle vigenti e specifiche disposizioni normative in materia.

Pare opportuno premettere che il comitato di settore ha, nella direttiva per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale delle funzioni locali e regionali del triennio 2022/2024, considerato come una priorità la valorizzazione del ricorso a questo istituto, 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.

In linea con tali indicazioni, la richiamata previsione contrattuale pare muoversi nell'ottica di destinare risorse provenienti dal fondo per la contrattazione decentrata nell'ottica dell'esclusione dal tetto del salario accessorio, essendo fatto notorio la circostanza che pochissime amministrazioni avevano, negli anni precedenti, già stanziato risorse per il finanziamento del welfare, mentre le somme provenienti dai risparmi ottenuti con piani di razionalizzazione ex art. 16 del D.L. n. 98/2011, si presentano limitate.

Al fine di dare compiutezza alla previsione del CCNL più sopra riportata, dovrebbe desumersi che la concessione di benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei dipendenti, costituisce un'uscita soggetta al tetto di spesa per il personale alla luce dell'art. 1 della L. n. 296/2006, restando perciò fermi i principi sanciti dalla Sezione delle Autonomie con le due deliberazioni n. 8/2011 e 20/2018; peraltro, 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 ai benefici di natura assistenziale e sociale del welfare integrativo va riconosciuta natura non retributiva.

In altre parole, le somme destinate al welfare dovrebbero rientrare appieno nella spesa del personale, calcolata, sia sulla base dei commi da 557 a 562 della L. n. 296/2006 (cioè rispetto del tetto della spesa media del triennio 2011/2013), sia sulla base dell'articolo 33 del D.L. n. 34/2019 (cioè per determinare le capacità assunzionali in relazione alle entrate correnti ed al Fondo crediti di dubbia esigibilità), ma rispondono ad un fine diverso rispetto alle componenti del trattamento economico, vuoi fondamentale che accessorio riservato al personale, spettando alla contrattazione nazionale lo stabilire i principi e l'ambito delle regole in cui operare la contrattazione integrativa, mentre quest'ultima si configura come il livello più adatto per intercettare gli specifici bisogni a cui correlare gli interventi (sostegno alla genitorialità, prestazioni sanitarie, mobilità sostenibile, etc.); difatti il welfare integrativo risponde all'esigenza di realizzare il c.d. "benessere organizzativo" e lavorativo dei dipendenti, contribuendo per tale via ad accrescerne la performance.

Alla luce di tali considerazioni, le conclusioni a cui era giunta questa Sezione in precedenza (cfr. delibera n. 503/PAR/2017), rimangono valide anche in relazione all'art. 82, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni Locali sottoscritto in data 16/11/2022, rubricato "welfare integrativo", a condizione che sia

rispettato il limite definito in sede di contrattazione integrativa e nel rispetto dei vincoli di destinazione di cui all'art. 80.

L'interpretazione rassegnata nella vigenza del precedente CCNL si basava, tra l'altro, sull'espressione letterale adoperata dal legislatore per demarcare l'ambito applicativo dell'articolo 23, comma 2, "l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale", ritenendosi che questi abbia posto l'accento sulla destinazione delle risorse, e non sul loro finanziamento, per la costituzione del fondo per il trattamento accessorio; pertanto se una parte di queste risorse, come previsto dall'articolo 82 del contratto nazionale, viene destinata al welfare aziendale e non alle componenti retributive, non dovrebbe rientrare nei limiti previsti dall'articolo 23.

Ancora di recente, la giurisprudenza contabile, ha espresso l'unanime principio secondo il quale "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" (cfr. deliberazioni SRC/LIG/61/2023/PAR, SRC/LOM/174/2023/PAR, SRC/PIE/14/2024/PAR, SRC/LOM/91/2024), principio che questa Sezione ritiene di dover condividere.

Peraltro, la Sezione regionale di controllo per la Liguria, con la deliberazione SRC/LIG/27/2024/PAR, ha rivisto, in parte, l'orientamento espresso in precedenza (cfr. deliberazione n. 61/2023/PAR), anche in ragione delle conclusioni del MEF-RGS, rassegnate nel parere n. 228052 del 18 settembre 2023, stabilendo 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.

Alla luce di quanto ritenuto e della rilevanza sistematica della questione, questa Sezione, al fine di prevenire l'eventuale insorgere di contrasti interpretativi, ha quindi ritenuto di sospendere la pronuncia nel merito e di sottoporre al Presidente della Corte dei conti, la valutazione dell'opportunità di deferire alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, ovvero alla Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, al fine di ottenere un pronunciamento nomofilattico sul punto, la seguente questione di massima avente carattere di interesse generale:

“si chiede 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 Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla suddetta questione di massima, con deliberazione n. 17/2024/QMIG, ha enunciato 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”.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nell’esitare la richiesta di parere del Comune di San Michele al Tagliamento conferma che “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”.

Si rammenta l’obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell’art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa al Presidente e, per suo tramite, al Consiglio comunale, al Sindaco, al Segretario generale, all’Organo di revisione economico-finanziaria e all’Organismo indipendente di valutazione del Comune di San Michele al Tagliamento.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 6 novembre 2024.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE f.f.

f.to digitalmente Elena Brandolini

Depositata in Segreteria il 20 febbraio 2025.

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini