



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*nell'adunanza del 14 maggio 2024*

*composta dai magistrati:*

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

\*\*\*\*\*

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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 (con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti), approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato con le deliberazioni delle stesse Sezioni 3 luglio 2003 n. 2 e 17 dicembre 2004 n. 1, nonché con la deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008 n. 229;

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 approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

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

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 15/2024, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

#### PREMESSO IN 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”*.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, la Corte è tenuta a verificarne l'ammissibilità, ovvero la concomitante sussistenza dei presupposti, soggettivo e oggettivo, richiesti dalla legge.

A tal riguardo devono richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale *“le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane”* e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 del 10 marzo 2006, n. 54/CONTR/2010 (Sezioni riunite in sede di controllo), n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e, da ultimo, n. 17/SEZAUT/2020.

La Corte dei conti ha stabilito, infatti, che ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli Enti legittimati alla richiesta (Regione, Provincia, Comune);
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un "*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*" (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere "*qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio*" (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010);
- il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non deve implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non deve creare commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte, né contenere collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti o con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa. Costituisce *ius receptum* il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur essendo senz'altro di norma originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, debba essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale e, dunque, ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'ente.

In altri termini, ai fini dell'ammissibilità dell'esercizio della funzione consultiva, il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

Alla luce di quanto sopra premesso, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, configurare una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinvergono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. Sezione delle autonomie, delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Tutto ciò premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal sindaco *pro-tempore*, rappresentante legale del Comune.

Sotto il profilo oggettivo, altresì, il quesito risulta ammissibile, in quanto relativo all'interpretazione di una disposizione normativa, nel dettaglio l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, afferente al contenimento della spesa e, pertanto, riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica", quale delineata nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. deliberazione n. 54 del 2010) e della Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione 27 aprile 2004, nonché successive n. 5 del 2006, n. 9 del 2009 e n. 3 del 2014).

Nel merito, il Comune chiede se sia lecito destinare somme per il welfare integrativo previsto dall'art. 82 CCNL anche oltre il limite del trattamento accessorio di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 (c.d. legge Madia). Tale ultima disposizione – in un'ottica di progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni pubbliche – pone un limite quantitativo all'ammontare complessivo delle risorse destinate a tale scopo.

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 al rapporto 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 stanziare 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.

Indubbio appare, in ragione delle considerazioni sin qui espresse e del recente pronunciamento della Sezione Liguria, che possano profilarsi interpretazioni contrastanti sulla soggezione o meno al limite posto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 delle spese di personale finalizzate a misure di welfare integrativo, il che induce questa Sezione a ritenere opportuno un pronunciamento nomofilattico sul punto, con la necessaria proposizione di una questione di massima di particolare rilevanza, per la risoluzione del quesito di cui in appresso.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione del Veneto sospende la pronuncia e sottopone al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, o alle Sezioni Riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, la questione di massima in ordine alle problematiche interpretative descritte in narrativa, così formulata: *"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"*.

DISPONE

che la presente deliberazione venga trasmessa all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti, al Sindaco e al Segretario generale di Comune di San Michele al Tagliamento (VE).

Così deliberato nella Camera di consiglio del 14 maggio 2024.

**IL RELATORE**

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

**IL PRESIDENTE**

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 10 giugno 2024

**IL DIRETTORE DI SEGRETERIA**

f.to digitalmente Letizia Rossini