IL WELFARE AZIENDALE ED IL SUO FINANZIAMENTO

Di Arturo Bianco

In un numero crescente di amministrazioni locali e regionali si vogliono introdurre forme di welfare integrativo, per dare risposta ad esigenze dei dipendenti sul terreno dei benefici assistenziali e sociali, cercando in questo modo di dare una risposta alla richiesta di servizi che possano migliorare la qualità della vita e, nel contempo, di rafforzare il legame con l’ente. Il CCNL consente questa possibilità. Ma vi sono dei tetti di natura finanziaria che costituiscono delle indubbie limitazioni. Sulla loro applicazione vi sono letture contrastanti tra le sezioni di controllo della Corte dei Conti della Liguria e della Lombardia rispetto alla Ragioneria Generale dello Stato, in particolare con riferimento all’assoggettamento di queste somme al tetto del salario accessorio dell’anno 2016 fissato dal d.lgs. n. 75/2017: la magistratura contabile propende per la esclusione, mentre la RGS è molto netta nella direzione della inclusione.

IL DETTATO CONTRATTUALE

La materia è disciplinata dall’articolo 82 del CCNL 16.11.2022, che riprende con modificazioni le previsioni introdotte dall’articolo 72 del CCNL 21.5.2018.
A titolo esemplificativo ci viene detto che si possono prevedere misure di sostegno al reddito della famiglia; di supporto alla istruzione e promozione del merito dei figli; di contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale; anticipazioni, sovvenzioni e prestiti ai dipendenti; polizze sanitarie integrative.

Per il finanziamento di queste iniziative occorre restare nel tetto delle somme già destinate a queste finalità, somme che -in analogia a quanto previsto dal CCNL 17.12.2020 dei dirigenti- possono essere integrate da risorse tratte dal fondo per le risorse decentrate, con riferimento in primo luogo ai proventi dei piani di razionalizzazione di cui all’articolo 16 del dl n. 98/2011: questa scelta deve essere fatta in contrattazione integrativa.

Viene infine prevista la possibilità di dare corso, per la realizzazione di queste iniziative, a forme di gestione associata.

LE INDICAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI DELLA LIGURIA

Le risorse che l’ente destina al finanziamento del welfare integrativo non sono comprese nel tetto del salario accessorio di cui all’articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, tetto che ricordiamo essere fissato nelle somme destinate a questa finalità nell’anno 2016. E’ quanto ha chiarito la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Liguria n. 61/2023.
Leggiamo che “esulano dal perimetro di applicazione dell’articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 quelle erogazioni che sono prive di finalità retributiva e che assolvono a una funzione meramente contributivo-previdenziale. In applicazione di tale principio, la Sezione delle Autonomie ha escluso dal limite di spesa del trattamento accessorio le somme destinate a forme di previdenza complementare del personale di polizia municipale (deliberazione n. 22/2015)”. Ed inoltre, Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 503/2017, “la spesa per la previdenza integrativa di cui all’art. 208 non è una componente del trattamento economico, né fondamentale né accessorio e … pur rientrando nella spesa per il personale, non hanno natura retributiva, bensì contributivo-previdenziale”. La deliberazione della sezione regionale di controllo della Liguria 27/2019 ha già chiarito che “le spese del personale finalizzate al welfare integrativo non sono assoggettate al limite del trattamento economico accessorio di cui all’art 23, comma 2, D.lgs. 75/2017”, stante la loro natura assistenziale e previdenziale”. Questa lettura si applica per la pronuncia in rassegna anche dopo le nuove regole dettate dall’articolo 82 del CCNL 16.11.2022.

LE INDICAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI DELLA LOMBARDIA

Le risorse per il finanziamento del welfare integrativo, anche se provenienti dal fondo per la contrattazione decentrata, non sono da inserire nel tetto del salario accessorio. E’ questa la indicazione contenuta nella deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 174/2023. Tale indicazione si muove in analogia con le indicazioni fornite dalla deliberazione della analoga sezione della Liguria n. 61/2023.

Leggiamo testualmente che “la nuova previsione contrattuale ha previsto 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 stanziate dagli enti sulla base delle vigenti e specifiche disposizioni normative in materia. Ad avviso del Collegio, benché finanziate dal fondo risorse decentrate, anche 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’articolo 23, comma 2, d.lgs. 75/2017.

LE INDICAZIONI DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Le somme derivanti all’aumento del fondo da destinare al finanziamento del welfare integrativo finanziato dall’articolo 79, comma 2, lettera c), CCNL 16.11.2022, entrano nel tetto del salario accessorio. E’ questa la indicazione fornita dal parere 228052/2023 della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l’analisi dei costi del lavoro pubblico. Siamo in presenza di indicazioni che sono, quanto meno in termini sostanziali, divergenti rispetto alle indicazioni delle sezioni di controllo della magistratura contabile della Liguria e della Lombardia.

Viene data risposta al seguente quesito: “se sia possibile incrementare la parte variabile del Fondo delle risorse decentrate secondo il disposto di cui all’articolo 79, comma 2, lettera c) del CCNL del 16 novembre 2022 (che consente di adeguare le disponibilità del Fondo sulla base di scelte organizzative, gestionali e di politica retributiva degli enti, anche connesse ad assunzioni di personale a tempo determinato, ove nel bilancio sussista la relativa capacità di spesa), per finanziare esclusivamente piani di welfare integrativo del proprio personale e se tali risorse possano essere escluse dalla verifica del rispetto del limite di cui all’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017”.
In primo luogo si evidenzia che l’articolo 82 del vigente CCNL 2019-21 introduce “la possibilità di utilizzo, in aggiunta, anche di quota parte del fondo per la contrattazione integrativa per l’attuazione dei piani di welfare ivi previsti, indicazione confermata in sede di articolo 80 (Fondo risorse decentrate: utilizzo), al comma 2, lettera k)”. Lo stesso contratto prende in esame i piani di welfare integrativo per chiarire che sono oggetto di contrattazione decentrata i relativi criteri e l’eventuale finanziamento a carico del fondo, nonché la possibilità di destinare al loro finanziamento i risparmi conseguiti attraverso i piani di razionalizzazione.

Nel merito del quesito ci viene detto testualmente che “le misure di welfare integrativo .. non sono considerate ai fini della verifica del rispetto del tetto della retribuzione accessoria nell’ampia giurisprudenza sull’argomento proprio in ragione della natura assistenziale e previdenziale non assimilabile alla retribuzione accessoria specificamente individuata nelle norme di contenimento che si sono nel tempo succedute” ed infatti non sono state incluse nel tetto del salario accessorio del 2016: di conseguenza “l’articolo 82 del CCNL 2019-21 nulla innova circa la natura previdenziale e assistenziale delle misure di welfare adottate dalle amministrazioni che, pertanto, non risultano assoggettate al limite di contenimento della retribuzione accessoria, bensì alla disciplina e ai limiti specifici, anche finanziari, previsti dal medesimo art. 82 CCNL”.

Viene chiarito che le risorse destinate dall’ente al fondo per la contrattazione decentrata devono essere ritenute assoggettate al tetto del salario accessorio. Ed inoltre, operando come indicato dal quesito, cioè destinando in deroga al tetto del salario accessorio gli aumenti della parte variabile del fondo al finanziamento del welfare “si verrebbero ad eludere proprio i limiti finanziari per la concessione di benefici con carattere di welfare” e “si consentirebbe 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”.

Si rinvia al parere dell’Aran per la possibilità di destinare risorse inserite dall’ente nel fondo ex articolo 79, comma 2, lettera c) (nda provenienti da scelte organizzative), “ove la contrattazione integrativa lo disponesse, a fini di welfare in luogo che di retribuzione accessoria”.

LE INDICAZIONI DELL’ARAN

Non sono stati, almeno fin qui, resi pareri dall’Aran sul finanziamento del welfare integrativo dopo l’entrata in vigore del CCNL 16.11.2022, che all’articolo 82, comma 2, consente di destinare a questa finalità una parte del fondo per la contrattazione decentrata. Per i pareri che sono stati resi prima del nuovo contratto “gli oneri per la concessione al personale di benefici di natura assistenziale e sociale possono trovare copertura nelle disponibilità già stanziate dagli enti sulla base delle vigenti e specifiche disposizioni normative in materia”.