

# WELFARE INTEGRATIVO NEGLI ENTI LOCALI

*Il welfare integrativo è un insieme di benefit e prestazioni **non monetarie** erogate a favore dei dipendenti, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita e il benessere dei lavoratori e dei loro familiari.*

- Nella P.A. non esiste una disciplina organica di welfare integrativo.
- Si deve quindi fare riferimento al D. Lgs. 165/2001 (T.U.P.I.) e in particolare al generico art. 7, co. 1, dove è indicato che: «Le Pubbliche Amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne (...) garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno».

- Se come indicato nel prologo, si può dire che il welfare integrativo è un insieme di benefit e prestazioni non monetarie erogate a favore dei dipendenti, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita e il benessere dei lavoratori e dei loro familiari, si deve anche aggiungere che il welfare integrativo vuole agire sul potere d'acquisto delle famiglie senza aumentarne il reddito.
- Il welfare agisce cioè sulla leva della spesa: si traduce in una minore spesa.
- Spesso i benefici sono anche di natura fiscale e contributiva.

- Il welfare va pertanto visto come un contributo al benessere organizzativo nel senso di una migliore percezione che i dipendenti maturano nei confronti dell'Azienda, rendendola, soprattutto per coloro che si «affacciano» al mondo del lavoro, maggiormente attrattiva.

■ **Art. 72 – Welfare integrativo – C.C.N.L. Comparto Funzioni Locali, triennio 2016 – 2018**  
**(sottoscritto il 21.05.2018)**

«Le amministrazioni disciplinano, in sede di contrattazione integrativa (...) 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 in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovino nella necessità di affrontare spese non differibili;

e) polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale.

**Gli oneri per la concessione dei benefici (...) sono sostenuti nei limiti delle disponibilità già stanziare dagli enti, ai sensi delle vigenti disposizioni, anche per finalità assistenziali nell'ambito di strumenti a carattere mutualistico, anche già utilizzati dagli enti stessi».**

■ **Art. 82 – Welfare integrativo – C.C.N.L. Comparto Funzioni Locali, triennio 2019 – 2021 (sottoscritto il 16.11.2022)**

*<<Le amministrazioni disciplinano, in sede di contrattazione integrativa (...) 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 in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovino nella necessità di affrontare spese non differibili;*

*e) polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale.*

*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** (risorse decentrate, n.d.r.) nel limite definito in sede di contrattazione integrativa. Tra le risorse del Fondo sono prioritariamente utilizzate, anche in deroga al limite di cui al precedente periodo, quelle di cui **(ai risparmi conseguiti e CERTIFICATI ... dei piani di razionalizzazione)**>>.*

■ **I piani di razionalizzazione (in pillole):**

**entro il 31 marzo di ogni anno** le pubbliche amministrazioni possono adottare **piani triennali** di:

- **razionalizzazione** e riqualificazione **della spesa**;
- riordino e ristrutturazione amministrativa;
- semplificazione e digitalizzazione;
- riduzione dei costi della politica e di funzionamento, compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche.

I piani devono indicare la spesa sostenuta a legislazione vigente, **per ciascuna delle voci di spesa interessate** e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari le eventuali economie effettivamente realizzate, rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, possono essere utilizzate annualmente, **nell'importo massimo del 50%, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 % destinato alla erogazione dei premi.** I risparmi conseguiti sono utilizzabili solo se, a consuntivo, è accertato, **per ogni anno**, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani e vengono realizzati i conseguenti risparmi. I risparmi devono **essere certificati** dai competenti organi di controllo, secondo la specifica disciplina della pubblica amministrazione che redige il piano. I piani adottati dalle amministrazioni sono oggetto di **informazione** alle organizzazioni sindacali più rappresentative.

■ *MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Nota Metodologica n. 228052 del 18.09.2023*

<< Si fa riferimento alla nota indicata a margine ... con la quale codesta amministrazione chiede se sia possibile incrementare la parte variabile del Fondo delle risorse decentrate ... per finanziare esclusivamente piani di welfare integrativo del proprio personale ... Le misure di welfare integrativo, sin dalla prima norma di contenimento della retribuzione accessoria introdotta dall'articolo 9, comma 2-bis, del decreto legge n. 78/2010, 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 ... **appare utile evidenziare che il vigente CCNL delle Funzioni locali individua al riguardo, con carattere di priorità, le risorse per i piani di razionalizzazione... (segue)...**

- *MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Nota Metodologica n. 228052 del 18.09.2023*

<< Con il quesito a margine è proposta all'attenzione da codesta amministrazione una ulteriore modalità di finanziamento del fondo, **individuata nelle risorse variabili** di cui al citato articolo 79, comma 2, lettera c) del CCNL vigente, sotto due differenti profili:

- la possibilità di utilizzare tali risorse, ove la contrattazione integrativa lo disponesse, a fini di welfare in luogo che di retribuzione accessoria ... (su questo punto il MEF rimanda ad ARAN, n.d.r.);
- **l'esclusione** di tali risorse dal perimetro di contenimento previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, ove finalizzate ad istituti di welfare ... (su questo punto, il MEF effettua il sillogismo «risorse variabili» => «fondo risorse decentrate» => «si ritorna al limite ex art. 23, co. 2, D. Lgs. 75/2017).

⇒ E, LA CONCLUSIONE ... «ove in linea del tutto teorica si acconsentisse all'indicazione proposta, si verrebbero ad eludere proprio i limiti finanziari per la concessione di benefici con carattere di welfare puntualmente richiamati nella sopra citata deliberazione della Corte dei Conti, Sezione Regionale di controllo per la Liguria. Invero, in tal modo, 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**».

- La Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, con la delibera n.248/2024 ha deferito alla Sezione delle Autonomie la seguente questione di massima: «se le risorse destinate alla contrattazione decentrata finalizzate a misure di welfare integrativo di cui all'art. 82 CCNL, stante la loro natura assistenziale e previdenziale, siano da assoggettarsi al limite di cui all'art. 23, co. 2, D. Lgs. 75/2017, oppure se siano soggette esclusivamente alla disciplina e ai limiti specifici, anche finanziari, previsti dall'art. 82 del CCNL Funzioni Locali».
- **La Sezione delle Autonomie, ha pubblicato la delibera n. 17 del 30 settembre 2024, in cui 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».**

- La pronuncia aderisce alla teoria maggiormente convincente per la quale il welfare integrativo non è un compenso corrispettivo alla prestazione lavorativa e quindi non rientra nel concetto di «salario accessorio» volto a compensare i lavoratori a titolo di indennità connesse a particolari mansioni o al «risultato» del lavoro reso.
- Di contro, viene anche inferto «un colpo» a una norma anche «anacronistica» quale quella dell'art. 23, co. 2, D. Lgs. 75/2017.

- **Se così**, si è nell'ambito delle risorse che rientrano nella «spesa di personale» calcolata sulla base dei commi da 557 a 562 della legge 296/2006, **al pari delle voci di natura contributiva o previdenziale**. [art. 208, del CdS, D. Lgs. n. 285/1992 ... una quota dei proventi derivanti dalle multe (...) possono essere destinate a favore di forme di previdenza ed assistenza per la polizia municipale (...)]-
- **Se così**, vige cioè il rispetto del tetto della spesa media del triennio 2011/2013.
- **Se così**, non solo vige il rispetto di quanto indicato al punto precedente, ma anche il rispetto dell'art. 33 del D.L. 34/2019 che determina le capacità assunzionali in relazione alle Entrate Correnti e al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (F.C.D.E.).

- Il D.L. 30 aprile 2019, n. 34, art. 33 «Assunzione di personale ... In base alla sostenibilità finanziaria», al comma 2 è affermato: «i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e **fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito**».
- Corte dei Conti – sez. regionale di controllo per la Sicilia, con deliberazione n. 131/2020: «... omissis ... l'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ha introdotto un nuovo sistema di determinazione delle capacità assunzionali dei comuni, incentrato non più sul criterio del turn over, ma su quello (maggiormente flessibile) **della sostenibilità finanziaria della spesa di personale**».
- Corte dei Conti – sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con Deliberazione n. 55/2020: «La nuova normativa – che ha ricevuto attuazione con il decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica – segna dunque un cambiamento nelle assunzioni da parte dei Comuni: il d.l. n. 34/2019 supera la logica – prevista per i Comuni più piccoli (cd. fuori patto) dall'art. 1, comma 562, della l. 296/2006 e, per i Comuni più grandi, dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014».

- Corte dei Conti – sez. regionale di controllo per la Lombardia – con Deliberazione n. 165/2020 si è espressa statuendo che: *«Come già evidenziato nelle numerose delibere di questa Sezione che si sono pronunciate sulla questione (Sez. reg. Lombardia pareri n. 74, 93, 98, 109 e 125 del 2020), la nuova disciplina, rapportando la consistenza della spesa per il personale all'ammontare delle entrate correnti (dal quale va sottratto l'importo del FCDE stanziato nel bilancio di previsione), consente di individuare, per ogni comune ed in considerazione della fascia demografica di appartenenza, **la spesa di personale finanziariamente sostenibile**. Tale parametro, dinamico nel tempo e ancorato alla dimensione del comune, costituisce il nuovo criterio per la determinazione delle facoltà assunzionali di ciascun comune limitatamente al personale a tempo indeterminato».*

- Come emerge dalla lettura delle norme richiamate, la nuova disciplina e quella pregressa sui tetti di spesa hanno due ambiti di applicazione differenti. Le norme introdotte dall'art. 33 comma 2 del D.L. n. 34/2019, infatti, individuano i criteri per stabilire quando ed in che misura i comuni possano procedere ad assumere nuovo personale a tempo indeterminato, mentre le norme dettate dai commi 557 quater e 562 dell'art. 1 della L. n. 296/2006 fissano i limiti alla spesa complessiva del personale in un'ottica di contenimento della stessa.
- Una lettura sistematica della “precedente” normativa e della “nuova” normativa, **orientata agli insegnamenti della Magistratura contabile**, permette di affermare come sia possibile superare i limiti alle spese di personale (ex 557 – quater) **solamente per gli Enti virtuosi** e solo qualora si utilizzi solamente la “**maggior spesa**” secondo l'applicazione pedissequa del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 in combinato disposto con il D.M. 17 marzo 2020.

- Secondo gli insegnamenti della Magistratura contabile, gli Enti sono tuttora tenuti a rispettare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011 – 2013, valore che è possibile incrementare fino alla spesa complessiva rapportata alle entrate correnti, secondo la definizione dell'art. 2, non superiore al valore soglia individuato dalla tabella 1 del comma 1 di ciascuna fascia demografica con la gradualità di cui alla tabella 2.
- **ATTENZIONE:** l'art. 5, comma 2, del D.M. 17 marzo 2020 stabilisce che: *“Per il periodo 2020-2024, i comuni possono utilizzare le facoltà assunzionali residue dei cinque anni antecedenti al 2020 in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla Tabella 2 del comma 1, fermo restando il limite di cui alla Tabella 1 dell'art. 4, comma 1, di ciascuna fascia demografica, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione”.*
- **ATTENZIONE:** la Ragioneria generale dello Stato si è espressa col parere n. 12454 del 15.01.2021 (rivolto al Comune di Roma) affermando che per cui i comuni virtuosi il cui rapporto spesa/entrate sia al di sotto dei valori soglia ammessi per accrescere la spesa di personale, nel periodo 2020-2024 **non possano** aggiungere alle percentuali di incremento graduale della spesa di personale previste dalla Tabella 2 del D.M. 17.3.2020, i resti assunzionali del quinquennio antecedente il 2021; i c.d. resti diventano pertanto “alternativi” e “non aggiuntivi”.

- **Attenzione: se è vero che vanno rispettati «solo» i limiti dell'art. 1, comma 557 e 562 della Legge 296/2006 e la soglia fissata dai decreti ministeriali di cui all'art. 33 del D.L. 34/2019, non vanno sottaciuti i limiti posti dal CCNL.**
  
- A. Art. 80, co. 3, CCNL 16.11.2022: «almeno la metà delle risorse variabili sia destinata ai compensi e indennità elencati al comma 2, lettere da a) a f) – che non comprendono il welfare:

  - ✓ Premi correlati alla performance organizzativa;
  - ✓ Premi correlati alla performance individuale;
  - ✓ Indennità condizioni lavoro;
  - ✓ Indennità di turno, reperibilità, ...
  - ✓ Indennità per specifiche responsabilità;
  - ✓ Indennità di servizio esterno, indennità di funzione

- **Attenzione: se è vero che vanno rispettati «solo» i limiti dell'art. 1, comma 557 e 562 della Legge 296/2006 e la soglia fissata dai decreti ministeriali di cui all'art. 33 del D.L. 34/2019, non vanno sottaciuti i limiti posti dal CCNL.**

B. e, nell'ambito di quanto surriferito (almeno il 50% delle risorse variabili ...) il 30% vada a finanziare la performance individuale.

??

**... E «come la mettiamo» con i principi di prudenza e proporzionalità che devono orientare l'azione amministrativa ...?!»**

■ **Art. 26 – Welfare integrativo – C.C.N.L. Relativo al Personale dell'Area Funzioni Locali, triennio 2019 – 2021 (16.07.2024)**

<<Le amministrazioni disciplinano, in sede di contrattazione integrativa (...) misure di welfare integrativo (...) tra i quali a titolo esemplificativo:

a) iniziative di sostegno al reddito della famiglia (sussidi e rimborsi);

b) supporto all'istruzione e promozione del merito dei figli;

c) contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale;

d) Prestiti a favore di dipendenti in difficoltà ad accedere ai canali ordinari del credito bancario o che si trovino nella necessità di affrontare spese non differibili;

e) polizze sanitarie integrative delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale.

f) Altre categorie di beni e servizi che, in base alle vigenti norme fiscali, non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente.

Gli oneri per la concessione dei benefici (...) sono sostenuti mediante utilizzo delle disponibilità già destinate a tale specifica finalità, da precedenti norme nonché, per la parte eventualmente non coperta da tali risorse, mediante utilizzo di quota parte **dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato (...) rispettivamente nel limite del 2,5% e del 5% delle complessive disponibilità degli stessi.** Resta fermo quanto previsto dall'art. 57, comma 3, primo periodo e 91, comma 11, del CCNL 17.12.2020>>.

- **Attenzione: è vigente l'art. 57, co. 3, primo periodo e 91, co. 11, del CCNL 17.12.2020 => destinazione di almeno il 15% del fondo al finanziamento delle retribuzioni di risultato...**

**??**

- **Last but not least:** in ogni caso, trattasi di scelta organizzativa adottata dalle amministrazioni e quindi dovrà venire istruita delibera di indirizzo alla contrattazione integrativa tramite la delegazione di parte pubblica.
- Dovranno essere individuate precisamente le risorse destinate alla contrattazione integrativa e per quali finalità ... *modalità organizzativa e di gestione del rapporto di lavoro.*