



REPUBBLICA ITALIANA  
LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nelle adunanze in camera di consiglio del 5 e del 19 giugno 2013

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 5724 di protocollo in data 6 maggio 2013, con la quale il sindaco del comune di Castel Goffredo (MN) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Castel Goffredo (MN);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

### **PREMESSO CHE**

Il sindaco del comune di Castel Goffredo (MN), mediante nota n. 5724 del 6 maggio 2013, ha posto un quesito in merito alla previdenza complementare dei lavoratori che aderiscono al fondo pensione Perseo, nonché all'utilizzo delle somme previste dall'art. 208 del codice della strada da devolvere alla previdenza complementare.

Il sindaco preliminarmente espone le diverse norme che hanno regolato la materia della previdenza complementare, a partire dalla sua istituzione con D. Lgs. 124/93; tale normativa prevede, per i dipendenti pubblici, che sia la sola contrattazione collettiva competente ad istituire le forme di previdenza complementare. L'accordo quadro sulla previdenza complementare per i dipendenti pubblici è stato sottoscritto nel dicembre del 1999 all'Aran e solo il 22 dicembre 2010 è stato finalmente varato il fondo di previdenza complementare Perseo, fondo negoziale di categoria riservato ai dipendenti degli enti locali e della sanità.

Nel quesito vengono inoltre richiamati l'art. 17 del CCNL del 21/1/2004 e l'art. 11, comma 1, dell'accordo del 14/5/2007 per l'istituzione del Fondo Nazionale di Pensione Complementare per i lavoratori dei comparti delle Regioni, delle Autonomie Locali e del Servizio Sanitario Nazionale, il quale prevede che l'obbligo contributivo in capo ai lavoratori ed in capo alle rispettive amministrazioni sorge in conseguenza dell'adesione al Fondo da parte del lavoratore su base volontaria.

Con la circolare n. 109 del 13/9/2012, l'INPS ha stabilito l'avvio della gestione delle adesioni e delle posizioni figurative di previdenza complementare dei lavoratori che aderiscono al fondo pensione complementare Perseo. In concreto, dal 15/9/2012, per i lavoratori delle regioni, delle autonomie locali, delle camere di commercio e della sanità, il fondo pensione Perseo sarà operativo.

In riferimento al personale della polizia locale, il comma 4 dell'art. 208 del codice della strada prevede la possibilità di devolvere fino ad un quarto dei proventi delle multe, nell'ammontare determinato annualmente dalla giunta comunale, alla previdenza complementare.

Il sindaco precisa che il comune di Castel Goffredo ha rispettato dal 2008 il patto di stabilità interno, ha una percentuale di incidenza delle spese di personale rispetto alle spese correnti significativamente inferiore al 50%, e non versa nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'art. 242 del D. Lgs. 267/2000 e successive modificazioni.

L'amministrazione attualmente si pone il problema della possibilità di far confluire, nel fondo Perseo, le somme previste dall'art. 208 del codice della strada.

Varie Sezioni regionali della Corte dei conti (si veda deliberazione Sezione Toscana deliberazione n.456/2012/PAR) hanno stabilito che le somme destinate alla previdenza complementare e finanziate dalle sanzioni devono essere considerate come spese di personale ai fini dei vincoli imposti dalla normativa sul patto di stabilità, ma non devono essere considerate ai fini del rispetto del vincolo individuale previsto dall'art. 9, comma 1, del D.L. 31 maggio 2010, n.78, in quanto non hanno natura retributiva, ma di contributo del datore di lavoro.

Tutto ciò premesso, il sindaco pone alla Sezione i seguenti due quesiti:

1. in caso di non adesione degli agenti di polizia locale al fondo Perseo (oggi attivo) è legittima la sottoscrizione di accordi integrativi decentrati ai sensi del comma 4 dell'art. 208 del codice della strada?

2. posto che al fondo Perseo potrà aderire tutto il personale dipendente, si chiede se i contributi previdenziali a carico del comune debbano essere considerati ai fini del rispetto della spesa di personale, trattandosi di contributi obbligatori.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA ED OGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Sotto il profilo oggettivo, il primo quesito attiene alla legittimità di accordi integrativi decentrati in materia di corresponsione delle somme ai sensi dell'art. 208 comma 4 del codice della Strada. Tale questione impatta direttamente sulle dinamiche sindacali e concerne la

verifica delle materie di contrattazione collettiva decentrata, esulando dalla nozione di contabilità pubblica. Per tali motivi il quesito proposto è da ritenersi oggettivamente inammissibile.

Di contro, il secondo quesito proposto attiene alla corretta applicazione della normativa vigente in merito di calcolo sulla spesa di personale.

Il quesito riveste portata generale ed astratta e non interferisce né con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, né con possibili questioni attinenti alla giurisdizione civile, amministrativa o di responsabilità amministrativo-contabile.

Ne consegue che la richiesta di parere, rientrando nella nozione di contabilità pubblica limitatamente al secondo quesito, è oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## MERITO

Per quanto concerne il quesito ammissibile, la Sezione ha già espresso il proprio consolidato orientamento consultivo.

Occorre innanzitutto premettere che questa Sezione può esprimersi in questa sede unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

In risposta alle questioni sollevate dal comune di Castel Goffredo il collegio richiama i principi già espressi in precedenti pareri relativi all'utilizzo dei proventi in discorso. In particolare, nella deliberazione n. 303/2010/PAR, questa Sezione ha evidenziato che tali proventi sono oggetto di amministrazione separata, a norma dell'art. 393 del D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), che impone agli enti locali di iscrivere nel proprio bilancio annuale un apposito capitolo di entrata e di uscita dei proventi ad essi spettanti a norma dell'art. 208 del codice della strada.

Sotto il profilo della loro collocazione nel bilancio annuale dell'ente, questa Sezione ritiene che le spese destinate a forme previdenziali e assistenziali per le forze di polizia municipale, effettuate utilizzando i proventi delle sanzioni pecuniarie da violazioni del codice della strada, debbano essere iscritte all'intervento 01 (spese di personale). Trattasi, infatti, di somme che, sia pure per il perseguimento dello scopo principale di incrementare la sicurezza sulle strade, vengono destinate a personale dipendente dell'Ente, per compiti e mansioni espletate nell'ambito del rapporto di lavoro, in considerazione delle particolari condizioni di disagio cui potrebbe essere sottoposto.

Inoltre si osserva come le **forme previdenziali e di assistenza** anche nella codificazione SIOPE siano incluse nell'intervento 01 – spese di personale.

Tanto ritenuto ai fini della qualificazione della spesa in parola quale spesa per il personale, si ritiene, conseguentemente, che la stessa debba includersi nella base di calcolo utile alla verifica del rispetto del principio di riduzione programmatica della spesa di personale.

Siffatta opzione ermeneutica appare conforme sia al generale obbligo di contenimento delle spese di personale, sia all'obbligo di riduzione dell'incidenza percentuale di tali spese rispetto al complesso delle spese correnti, con prioritaria attenzione per le dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa.

E' del tutto evidente che ove non si considerassero le spese oggetto del quesito, quali spese per il personale, si finirebbe per ridurre la portata della nuova previsione, dovendosi in ogni caso computare le stesse fra le spese correnti (in tal senso, oltre al parere richiamato, cfr. SRC Piemonte deliberazione n.1/2009/PAR).

Si ritiene, conseguentemente, che la spesa in questione debba includersi nella base di calcolo utile alla verifica del rispetto del principio di riduzione programmatica della spesa di personale, ai fini del rispetto dei vincoli in materia di Patto di stabilità.

La Sezione ha specificato che le risorse derivanti da violazioni al codice della strada non possono consentire in alcun caso deroghe alle ordinarie forme di retribuzione del personale, restando fermi i vincoli ed i limiti di finanza pubblica operanti in via generale. Il Comune deve, dunque, individuare le forme organizzative più idonee per raggiungere le finalità previste dalla legge, senza incentivazioni generalizzate e - comunque - nel puntuale rispetto dei limiti di fonte legale e contrattuale ai trattamenti economici accessori (Cfr. deliberazione n.960/2010/PAR).

Con specifico riferimento alle limitazioni imposte dall'art. 9 comma 1 e 2-*bis* del decreto legge 31.05.2010, n.78, convertito in Legge 30.07.2010, n. 122, la Sezione si richiama le conclusioni cui è pervenuta con la deliberazione n.215/2012/PAR, in parziale revisione del proprio precedente orientamento (cfr. conforme SRC Toscana, deliberazione n.456/2012; parzialmente difforme, SRC Piemonte, deliberazione n. 5/2011/PAR, che ha ritenuto che non possano escludersi dal tetto di spesa in esame i proventi *ex art. 208* del Codice della Strada destinati a finanziare il trattamento accessorio).

In estrema sintesi, il quesito tende a dissipare i dubbi sulla natura giuridica dei proventi *ex art.208 CdS* destinati al finanziamento del trattamento accessorio e a verificare in che rapporto l'eventuale istituzione del fondo si ponga:

i. con il limite alla crescita della trattamento economico individuale (quindi della spesa pro-capite dipendente) posto dall'art. 9, comma 1, D.L. n. 78/2010, ai sensi del quale esso non può superare quella "ordinariamente spettante" nel 2010;

ii. con la norma che vieta di superare l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio nel 2010 (art. 9, comma 2-bis, dello stesso Decreto);

iii. con l'obbligatorietà della debenza del contributo a carico del Comune, in qualità di datore di lavoro pubblico e con l'inclusione di tali proventi ai fini del calcolo della spesa di personale.

Tanto precisato, preliminarmente, ai fini del corretto inquadramento di tutte le questioni, appare necessario soffermarsi sulla natura giuridica dei versamenti che il datore di lavoro effettua a beneficio dell'istituzione/alimentazione di un fondo di previdenza integrativa privata.

La qualificazione dei contributi che la parte datoriale eroga in favore della previdenza integrativa è stato oggetto di un annoso dibattito giurisprudenziale, che ha visto intervenire sia la Corte costituzionale che la Corte di Cassazione, per lungo tempo, su posizioni contrapposte.

La ragione normativa di tale dibattito è da ravvisarsi nelle profonde innovazioni legislative intervenute all'inizio degli anni '90 del secolo scorso: a causa delle difficoltà storiche che hanno investito il bilancio statale, il Legislatore ha progressivamente riformato il sistema previdenziale, introducendo una serie di agevolazioni, normative e fiscali, tendenti a favorire la formazione di fondi privati finalizzati a soddisfare le esigenze future dei lavoratori, in grado di integrare la prestazione previdenziale pubblica.

Infatti, sia secondo l'abrogato D.lgs. n. 124/1993, sia secondo il D.lgs. n. 252/2005 (in particolare agli artt. 21 e 23), la funzione dei versamenti dei datori di lavoro a tali fondi, gestiti da soggetti privati, è quella di «assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale», in applicazione dell'art. 38, Cost.

A questo dato testuale, si aggiungono varie norme, anche antecedenti, tendenti a valorizzare la funzione previdenziale dei versamenti a fondi privati; tra queste, particolare importanza storica ha avuto quella rivolta ad escludere tali accreditamenti dalla base imponibile dei contributi di previdenza e di assistenza sociale a carico del datore di lavoro, ai sensi dall'art. 12 della Legge n. 153 del 1969.

La Corte costituzionale, con varie pronunce, ha sostanzialmente affermato che, ai sensi dell'art. 38 Cost., rientra nella discrezionalità del Legislatore stabilire il ruolo e persino la natura della previdenza privata: muovendo dalla constatazione della neutralità del disegno costituzionale rispetto alla fonte e ai soggetti che possono realizzare la previdenza sociale (sancito dal principio di libertà dell'assistenza, di cui all'ultimo comma dell'art. 38 u.c. Cost.), la Consulta ha riconosciuto al Legislatore ampia discrezionalità nell'individuare mezzi e sistemi in grado di assicurare una congrua soddisfazione delle esigenze future dei lavoratori, nei limiti del principio di ragionevolezza e di uguaglianza .

Di conseguenza – preso atto della riforma nel frattempo intervenuta e delle scelte effettuate dal Legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità – il Giudice delle leggi ha affermato che *«le contribuzioni degli imprenditori al finanziamento dei fondi non possono più definirsi "emolumenti retributivi con funzione previdenziale", ma sono strutturalmente contributi di natura previdenziale»* (sentenza n. 421 del 1995, con un *revirement* rispetto a quanto sostenuto con la sentenza n. 427 del 1990; cfr. anche le sentenze nn. 178 e 393 del 2000).

In altre parole, la natura previdenziale del versamento che il datore di lavoro eroga ad un fondo di previdenza privata è un corollario della struttura previdenziale della relazione che

lega il lavoratore (e, indirettamente, lo stesso datore di lavoro) al soggetto privato erogatore della prestazione integrativa, che esercita, a sua volta, una funzione di rilevanza costituzionale.

Ancora più esplicitamente, il Giudice delle leggi ha ritenuto che la riforma legislativa del sistema pensionistico ha determinato «*un collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare*», idonea a collocare «*quest'ultima nel sistema dell'art. 38, secondo comma, Cost.*» (sentenza n. 393 del 2000).

Per altro verso, la Corte di Cassazione (oltre alle SS.UU. n. 974/1997 e n. 296/2000, cfr. Cass. Sez. lav. n. 13558/2001, n. 81/2002, n. 783/2006), confortata anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (sentenza 28 settembre 1994, C-128/93; sentenza 17 aprile 1997, C-147/95), ha lungamente perseverato nel ritenere che i contributi alla previdenza privata o aziendale sarebbero comunque ascrivibili al concetto di retribuzione, sia pure differita ed indiretta, per l'inerenza causale che essi hanno al rapporto di lavoro.

Peraltro, sia pure qualificata come retribuzione differita finalizzata al perseguimento di interessi privati, la Cassazione ne riconosceva la "finalità previdenziale", ovvero, la capacità di adempiere ad una funzione sociale propria e comune alla previdenza pubblica, provvedendo alle necessità del lavoratore che ha cessato l'occupazione. Cionondimeno, la "funzione previdenziale" di una prestazione pecuniaria non è sufficiente a qualificare come tale la natura del relativo credito, occorrendo, invece, la sussistenza di un elemento strutturale costituito dalla sua inerenza ad un rapporto giuridico distinto da quello di lavoro, anziché connesso (Cass. sez. lav. n. 3995/1994).

Di recente, la Suprema Corte di Cassazione, prendendo atto del diverso orientamento della Corte costituzionale, ha pedissequamente compiuto una parziale revisione del suo pregresso e pressoché costante orientamento: rivendicando la correttezza della propria precedente giurisprudenza, ne ha delimitato temporalmente la validità, individuando nella riforma del 1993 (D.lgs. 194) lo spartiacque a partire dal quale è mutata la condizione giuridica di tali accreditamenti; infatti, «[s]ino a quella data i trattamenti integrativi hanno avuto connotazione aziendalistica, carattere di corrispettivo e quasi premiale per il servizio prestato, con evidente natura retributiva. Caratteri che si sono persi in seguito alle modifiche legislative, come ha sottolineato la Corte costituzionale.» (Cass., sez. lav., sentenza n. 455 del 2011, confermata dalla successiva sentenza 20105 del 2011).

Successivamente alla riforma, quindi, i versamenti alla previdenza integrativa operati dai datori di lavoro sono stati riqualificati per via legislativa e sganciati, da un punto di vista causale, dal rapporto lavorativo; pertanto, essi non possono più porsi in un rapporto di corrispettività, differito e indiretto con la prestazione dei dipendenti, ma appaiono inseriti in una diversa relazione (trilaterale) di tipo previdenziale fondata sulla legge.

In definitiva, in conformità ad un'interpretazione ormai condivisa, alle prestazioni previdenziali integrative non può riconoscersi né natura, né funzione retributiva, perché

l'erogazione di esse (esattamente come avviene nella previdenza pubblica) è determinata dal verificarsi del bisogno e non già dalla prestazione di lavoro.

Alla luce delle suesposte argomentazioni, i versamenti effettuati successivamente alla riforma del 1993 hanno carattere "contributivo-previdenziale" e, pertanto, le risorse destinate al finanziamento della previdenza integrativa, rivenienti dal monte sanzioni amministrative ex art. 208 CdS, non costituiscono componenti del trattamento economico, né fondamentale né accessorio e, pertanto, non soggiacciono alle limitazioni finanziarie di cui all'art. 9, comma 1 e comma 2-*bis*, del D.L. 30 maggio 2010, n.78.

Da ultimo si conclude che, conformemente all'inclusione nelle forme di contribuzione obbligatoria, a carattere previdenziale, dei proventi di che trattasi, le somme provenienti dall'accertamento delle sanzioni per le violazioni al Codice della Strada, erogate in favore del fondo per il trattamento accessorio, 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, del rapporto fra spesa di personale e spesa corrente e dei vincoli imposti dal rispetto del Patto di stabilità.

**P.Q.M.**

nelle precedenti considerazioni è il parere della Sezione

Il Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 03 luglio 2013  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)