



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 380/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 5 novembre 2013 composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo referendario

Visto l'art. 100, comma 2, 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Revello (CN), prot. n. 6232, dell'8 agosto 2013, pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie il 2 settembre 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Consigliere Dott. Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Revello ha inoltrato alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, un quesito diretto ad appurare:

"quale sia il corretto computo delle spese relative all'adesione al fondo Perseo da parte dei dipendenti e cioè se esse debbano computarsi ai fini del rispetto del limite di spesa ex art. 1 comma 557 L. 296/2006 o se esse siano escluse", e

"se qualora dette spese debbano essere computate ai fini del suddetto limite, e ciò ne comporti il superamento sia corretto agire in riduzione sul fondo produttività, in particolare su eventuali stanziamenti previsti x art. 15 del CCNL 1/04/1999".

Il richiedente ha precisato che alcuni dipendenti del Comune hanno aderito al Fondo Perseo e che ciò *"comporta per l'ente un maggior onere per spese di personale pari all'1% dello stipendio base imponibile INADEL"* e che è rilevante stabilire se detta contribuzione rientri o meno nelle spese di personale assoggettate al limite previsto dall'art. 1, co. 557 della legge n. 296 del 2006 in considerazione dell'incidenza sul bilancio e sull'osservanza delle regole di finanza pubblica.

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall'Organo di vertice dell'Ente richiedente.

Il quesito in esame proviene dal Comune di **Revello**, risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente ed è pervenuto per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l'oggetto in relazione a questioni attinenti la materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla *"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"*.

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (delibera 17 novembre 2010, n. 54), precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d

nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso.

In relazione alla richiesta di parere proveniente dal Comune di **Revello**, la Sezione rileva che l'Ente ha formulato due quesiti: il primo diretto ad appurare se gli oneri sostenuti dall'Amministrazione a seguito dell'adesione di alcuni dipendenti al Fondo Perseo siano esclusi dal computo dei limiti stabiliti dal co. 557, dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007; il secondo inerente alla possibilità di ridurre il "fondo produttività, in particolare su eventuali stanziamenti previsti x art. 15 del CCNL 1/04/1999" qualora occorra tenere conto dei contributi indicati sopra nella determinazione dei limiti di spesa di personale che l'Ente è tenuto ad osservare.

Il primo quesito è sicuramente ammissibile poichè riguarda l'individuazione delle tipologie di interventi che concorrono a formare la spesa per il personale, mentre il secondo è inammissibile in quanto comporta una valutazione della Sezione in relazione agli interventi che l'Ente deve adottare per contenere la spesa di personale.

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

Merito:

1. Il Fondo Perseo - Fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori delle Regioni e Autonomie locali e della Sanità -, al quale possono aderire, su base volontaria, i dipendenti che operano nel comparto delle Autonomie territoriali, Enti locali e Regioni, è stato costituito il 21 dicembre 2010, autorizzato il 22 novembre 2011 ed è divenuto operativo dal 15 settembre 2012. L'adesione al Fondo è irrevocabile, potendosi unicamente chiedere la sospensione del contributo, ma rimanendo vincolante il conferimento del TFR.

Ha natura negoziale poiché è stato istituito a seguito di un accordo quadro nazionale stipulato tra Aran e i sindacati di categoria il 29 luglio 1999.

Si tratta di un Fondo pensione a contribuzione definita e a capitalizzazione individuale poiché la percentuale del contributo è prefissata sin dall'inizio, mentre la prestazione dipende, principalmente, dalla misura e durata della contribuzione, dal sesso del beneficiario, dall'età al momento del pensionamento e dal rendimento dell'investimento nel tempo.

Le modalità operative di adesione e di funzionamento del Fondo, oltre alle attività che debbono essere espletate dalle Amministrazioni pubbliche all'interno delle quali operano i dipendenti che aderiscono al Fondo, sono contenute nella Circolare INPS n. 109 del 13 settembre 2012 e analiticamente indicate dalla Circolare operativa del Fondo Perseo n. 1 del 4 settembre 2012.

2. Nell'ambito delle riforme previdenziali che, a più riprese, hanno interessato l'ordinamento, il legislatore ha dettato norme di favore dirette ad incentivare il ricorso allo strumento della previdenza complementare.

La previdenza complementare è disciplinata dal d. lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, che, all'art. 16, regola uno specifico contributo di solidarietà a carico del datore di lavoro in favore dei soggetti che aderiscono ai fondi. Peraltro, fino all'emanazione del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 1, comma 2, lettera p), della legge 23 agosto 2004, n. 243 (disciplina della previdenza complementare applicabile ai dipendenti pubblici), ai dipendenti delle Amministrazioni pubbliche *"si applica esclusivamente ed integralmente la previgente normativa"* (art. 23, co. 6 del d. lgs. n. 252 del 2005).

Considerato che il decreto legislativo di attuazione non è stato emanato, la materia risulta regolamentata ancora dall'art. 6, co. 1, lett. f) del d. lgs. 2 settembre 1997, n. 314, di armonizzazione delle basi imponibili fiscali e previdenziali, che, dopo aver specificato che i contributi per la previdenza complementare a carico del datore di lavoro non rientrano nella base imponibile previdenziale, li assoggetta al contributo di solidarietà del 10% previsto dall'art. 9, bis del d.l. 29 marzo 1991, n. 103, conv. dalla legge 1° giugno 1991, n. 166³.

3. In base alle norme richiamate sopra, recepite nell'accordo collettivo che ha portato alla costituzione del Fondo Perseo, gli Enti locali sono tenuti a versare al Fondo un contributo pari all'1% sulla retribuzione utile ai fini del TRF di ciascun dipendente che aderisca alla previdenza complementare, oltre ad un contributo di solidarietà pari al 10% del contributo indicato sopra.

Occorre sottolineare, ancora, che il Fondo Perseo, come evidenziato sopra, è disciplinato dalla contrattazione collettiva di comparto e rientra nei fondi di natura contrattuale, con la conseguenza che i relativi oneri sono finanziati con le risorse messe a disposizione per la contrattazione decentrata (in proposito: Corte dei conti, Sezioni riunite n. 5/CONTR/CL/08 per il personale dei ruoli sanitari).

In sostanza, la scelta di ciascun dipendente di aderire al fondo di previdenza complementare comporta un incremento della spesa per l'Ente locale datore di lavoro ed è rilevante stabilire, ai fini della risposta al quesito proposto dal Sindaco del Comune di **Revello**, se si tratti di spesa che rientri nei calcoli finalizzati ad individuare i limiti stabiliti dai co. 557 e 562 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

³ "f) i contributi e le somme a carico del datore di lavoro, versate o accantonate, sotto qualsiasi forma, a finanziamento delle forme pensionistiche complementari di cui al decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni e integrazioni, e a casse, fondi, gestioni previste da contratti collettivi o da accordi o da regolamenti aziendali, al fine di erogare prestazioni integrative previdenziali o assistenziali a favore del lavoratore e suoi familiari nel corso del rapporto o dopo la sua cessazione. I contributi e le somme predetti, diverse dalle quote di accantonamento al TFR, sono assoggettati al contributo di solidarietà del 10 per cento di cui all'articolo 9-bis del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 giugno 1991, n. 166, e al citato decreto legislativo n. 124 del 1993, e successive modificazioni e integrazioni, a carico del datore di lavoro e devoluto alle gestioni pensionistiche di legge cui sono iscritti i lavoratori. Resta fermo l'assoggettamento a contribuzione ordinaria nel regime obbligatorio di appartenenza delle quote ed elementi retributivi a carico del lavoratore destinati al finanziamento delle forme pensionistiche complementari e alle casse, fondi e gestioni predetti. Resta fermo, altresì, il contributo di solidarietà a carico del lavoratore nella misura del 2 per cento di cui all'articolo 1, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 14 dicembre 1995, n. 579;"

3.1. La disciplina limitatrice della spesa di personale degli Enti locali, introdotta dal legislatore a più riprese e analiticamente regolamentata nella legge finanziaria per il 2006, è stata oggetto di numerosi interventi interpretativi da parte della magistratura contabile che ha sottolineato che *"non si rinviene nell'attuale panorama normativo alcuna possibilità di deroga alla disciplina di contenimento della spesa di personale"* (Sezioni riunite in sede di controllo, delibera 5/2011).

Peraltro, anche questa Sezione si è espressa più volte sui limiti per le spese di personale precisando che *"le norme che limitano le spese di personale a fini di contenimento della spesa pubblica sono da ritenersi di carattere imperativo, con la conseguenza che l'esclusione di singole voci dall'aggregato spesa di personale, non può che trovare espressa previsione in norme di pari rango che, in quanto espressione di una disciplina speciale, non sono suscettibili di applicazione oltre i casi e i modi da esse norme previsti. E' dunque necessario rinvenire nell'ordinamento le disposizioni che definiscono la composizione dell'aggregato in questione, come conferma la tendenza del legislatore a indicare espressamente le voci di spesa da ricomprendere o da escludere dal computo"* (delibera 124/2011 e precedenti ivi citati).

3.2. I commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 escludono esplicitamente dal calcolo della spesa di personale gli oneri per i rinnovi contrattuali.

In sostanza, il legislatore ha ritenuto che gli Enti locali debbano contenere le spese che dipendono direttamente dalla loro organizzazione e che, quindi, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali debbano essere esclusi dall'obbligo di contenimento, trattandosi di spese che non dipendono da scelte organizzative dell'Ente.

3.3. L'onere a carico del datore di lavoro riferito all'obbligo del versamento della contribuzione previdenziale conseguente all'adesione dei dipendenti al Fondo di previdenza complementare Perseo (pari all'1% della retribuzione utile ai fini del TFR ed al 10% di quest'ultima ai fini del contributo di solidarietà) non è dipendente da scelte organizzative del singolo Ente ma deriva dall'applicazione del contratto collettivo di comparto e ponendo un onere a carico delle Amministrazioni può essere considerato quale onere relativo ai rinnovi contrattuali e, come tale, escluso dal computo previsto dai co. 557 e 562 della legge n. 296 del 2006 per la determinazione del limite della spesa di personale annualmente sostenibile.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Revello**, con nota prot. n. 6232, dell'8 agosto 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali il 2 settembre 2013, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 5 novembre 2013.

Il Consigliere Relatore
F.to Dott. Giancarlo Astegiano

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica Laterza

Depositato in Segreteria il **07/11/2013**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA