

3754/€
21/05/19

Studio Associato Servizi Professionali Integrati
Fieldfisher Global

fieldfisher

Via Barberini, 47
00187 Roma

T +39 06 6977571
F +39 06 69775721

www.fieldfisher.com

Spettabile
FONDO PERSEO
Via degli Scialoja, 3
00196 Roma RM

Alla cortese attenzione del Presidente e del Direttore generale

Parere su

"Destinazione dei proventi ex art. 208 C.d.S."

Belgio / Cina / Francia / Germania / Italia / Lussemburgo / Paesi Bassi / Spagna / UK / US - Silicon Valley

Studio Associato Servizi Professionali Integrati, a Business Associate of Crowe Horwath International.

Avvocati: Francesco Accomando, Fabio Ambrosiani, Luca Antonetto, Andrea Bazzigaluppi, Alessandro Bolla, Ettore Bonaccorsi, Prof. Ruggiero Cafarì Panico, Annalisa Cappiello, Giovanni Capuli, Alessandro Caputo, Margareth Carducci Arsenio, Andrea Consolini, Federica Croci, Alessandro De Giobbi, Marco Durante, Patrick Marco Ferrari, Fabrizio Fili, Alessandro Galante, Simone Gambuto, Andrea Galtamorta, Francesco Gerino, Patrizia Gozzoli, Andrea Granzotto, Francesca Gravili, Nicolò Massimo Gruppi, Thomas Heller, Giusi Lanicola, Diego Lorenzelli, Giuseppe Francesco Lovetere, Silvia Lucantoni, Gianvincenzo Lucchini, Alessandro Manca, Carlo Alberto Marchi, Francesco Marenzi, Carmelo Raimondo, Nicola Resta, Giovanni Ricco, Giuseppe Rigano, Diego Rigalli, Iario Rizzato, Francesca Roselli, Alessandro Scagliarini, Marco Franco Scatvini, Antonino Spada, Marie Lucrezia Turco, Prof. Armando Tursi, Antonio Verrando, *Dottori Commercialisti*: Sergio Autiero, Roberto Baudino, Emanuele Borgonovo, Flavio Brenna, Stefano Burighel, Ugo Campaner, Antonio Candotti, Luigi Capriolo, Matteo Ceccato, Alessia Dellavedova, Gennaro Di Nola, Daniele Di Paolo, Stefania Fregonese, Diletta Fuxa, Barbara Gado, Michele Ghiringhelli, Antonella Gori, Giuseppe Limido, Stefano Luvisutti, Massimo Miani, Roberto Munno, Luca Alberto Pangrazzi, Fausto Piccinini, Matteo Polotti, Roberto Romito, Federica Santini, Cristina Seregni, Antonio Sgroti, Andrea Turati; *Ragionieri*: Luciana Barbara Dolci, Gian Paolo Giannini, Nicola Pizzuli, John A. Stewart; *Of Counsel*: Prof. Ben J.M. Terra, Prof. Tiziano Treu

Sede legale: Via della Moscova, 3 - 20121 Milano - Codice Fiscale e Partita IVA 13177810150 - Codice Destinatario (fatturazione elettronica) M5UXCR1

1. Premessa

L'art. 208 D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 ("Nuovo Codice della strada"), intitolato "*Proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie*", stabilisce quanto segue: "*I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal presente codice sono devoluti allo Stato, quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato, nonché da funzionari ed agenti dell'ente Ferrovie dello Stato o delle ferrovie e tramvie in concessione. I proventi stessi sono devoluti alle regioni, province e comuni quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni*".

Ai sensi del successivo comma 4 del medesimo art. 208: "*Una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 è destinata:*

a) *in misura non inferiore a un quarto della quota, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;*

b) *in misura non inferiore a un quarto della quota, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell'articolo 12;*

c) *ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all'articolo 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti, allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lettere d-bis) ed e) del*

comma 1 dell'articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica".

Il personale destinatario delle misure di assistenza e di previdenza, cui la sopracitata lett. c) dell'art. 208, comma 4, fa riferimento mediante il rinvio all'art. 12, comma 1, lett. d-bis) ed e), è il personale appartenente, rispettivamente, ai "Corpi e ai servizi di polizia provinciale" ed ai "Corpi e ai servizi di polizia municipale".

Il comma 5 del medesimo art. 208 stabilisce, inoltre, che "Gli enti di cui al secondo periodo del comma 1 determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4. Resta facoltà dell'ente destinare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4".

In attuazione di tale normativa, l'art. 17 del CCNL del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali 2002-2005, stipulato il 22 gennaio 2004, prevedeva che "Le risorse destinate a finalità assistenziali e previdenziali dall'art. 208 (...) comma 4 del D.Lgs. n. 285 del 1992 e successive modificazioni e integrazioni, sono gestite dagli organismi di cui all'art. 55 del CCNL del 14.9.2000 formati da rappresentanti dei dipendenti e costituiti in conformità a quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 300 del 1970".

Analogamente, l'art. 19 del CCNL dell'Area della dirigenza del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali 2002.2005, stipulato il 22 febbraio 2006, stabiliva: "Le risorse destinate a finalità assistenziali e previdenziali dall'art. 208 (...) comma 4 del D.Lgs. n. 285 del 1992 e successive modificazioni e integrazioni, sono gestite da organismi formati a maggioranza da rappresentanti dei dirigenti e costituiti in conformità a quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 300 del 1970. A tal fine gli enti costituiscono un organismo unico con la partecipazione dei dipendenti e dei dirigenti della polizia locale".

In una prima fase di attuazione della normativa, si è posto il problema relativo alla modalità di utilizzo dei proventi derivanti dalle c.d. quote multa in questione, in particolare con riferimento alla tipologia di forma di previdenza complementare destinataria di tali importi.

All'epoca della stipula dei CCNL sopra citati, infatti, non era stato ancora istituito il Fondo pensione per i dipendenti degli enti locali, istituzione avvenuta solo successivamente.

Al riguardo, indicazioni venivano fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica che, con nota del 9 Luglio 2013, evidenziava che *“il personale potenzialmente beneficiario dei proventi in questione rientra tra i dipendenti pubblici contrattualizzati. Conseguentemente, in virtù della normativa primaria in materia di previdenza integrativa e di contrattazione collettiva, le forme pensionistiche complementari possono essere istituite esclusivamente mediante la contrattazione collettiva nazionale.*

Dopo avere rilevato che l'attuazione delle norme in questione ha portato all'istituzione del Fondo Perseo, autorizzato all'esercizio dell'attività nel 2012, la medesima nota dava atto che *“in taluni casi isolati, enti locali hanno assunto autonome iniziative finalizzate alla stipulazione di accordi integrativi diretti all'istituzione di forme di previdenza complementare per il proprio personale di Polizia locale, utilizzando i proventi in questione ed affidandoli a fondi pensione scelti direttamente dal lavoratore o indirettamente dai menzionati organismi”.*

A fronte di tale stato di fatto, il Dipartimento della funzione pubblica ribadiva i principi regolatori in materia di previdenza complementare nel settore del personale pubblico contrattualizzato, specificando quanto segue:

- “- l'istituzione delle forme pensionistiche complementari è rimessa esclusivamente alla contrattazione collettiva nazionale;*
- parimenti, la contrattazione collettiva nazionale è l'unica fonte deputata ad individuare le materia demandate alla contrattazione integrativa, stabilendone i vincoli ed i limiti;*
- la contrattazione di secondo livello nell'ambito dei singoli enti non può, dunque, istituire forme di previdenza complementare collettive di ente in assenza di specifiche previsioni di rinvio da parte della contrattazione nazionale, allo stato, non contemplate;*
- per inserire, tra le fonti di finanziamento del fondo, ulteriori risorse rispetto a quelle previste in sede di accordo istitutivo, è comunque necessario un contratto collettivo nazionale;*
- per l'attivazione delle trattative negoziali nazionali occorre la previa emanazione di un atto di indirizzo da parte del competente Comitato di settore delle amministrazioni appartenenti al comparto di riferimento.*

- *L'adesione individuale del dipendente al fondo di riferimento può avvenire esclusivamente nei limiti e con le modalità previste nel menzionato Accordo Quadro Nazionale (ndr, ANQ del 29 luglio 1999) e nel rispettivo Accordo Negoziale istitutivo del fondo di categoria".*

Ribaditi i suddetti principi, il Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'attesa di un CCNL di comparto che consentisse di inserire i proventi di cui all'art. 208 fra le fonti di finanziamento del Fondo Perseo, ammetteva, in via transitoria, la possibilità per l'organismo rappresentativo dei lavoratori, cui l'art. 208 fa riferimento, di versare la contribuzione derivante dalle quote multa non solo al fondo pensione chiuso ma anche ad un fondo aperto o ad un piano pensionistico individuale, forme tra cui il lavoratore può liberamente scegliere.

Inoltre, secondo il Dipartimento della Funzione Pubblica, poiché il Fondo Perseo è un fondo negoziale chiuso, la richiesta del dipendente è comunque subordinata all'adesione attiva al fondo, ferma restando l'impossibilità di un'adesione con le sole risorse derivanti dall'art. 208.

Sempre nel Luglio 2013, la Covip ha ritenuto che *"le adesioni a fondi pensione aperti"* da parte del personale di Polizia provinciale e municipale *"che involgano la destinazione al fondo dei contributi ex art. 208, ancorché effettuate sulla base di convenzionamenti con i relativi enti di appartenenza, debbano essere assimilati alle adesioni individuali"*.

Ne consegue che, in tali casi, *"non potranno trovare applicazione le riduzioni alle spese di partecipazione previste dall'art. 8, comma 2, dello Schema di regolamento dei fondi pensioni aperti, né la possibilità di riconoscere a detti aderenti a fondi aperti la facoltà di riscattare la posizione ex art. 14, comma 5, del d.lgs. 252/2005, trattandosi in entrambi i casi di situazioni la cui applicazione è limitata alle adesioni su base collettiva"*.

Successivamente, con Circolare del 11 marzo 2014, la Covip ha aggiustato il tiro rispetto a quanto in precedenza affermato sulla configurabilità delle adesioni convenzionali ad un fondo aperto come adesione individuale e non collettiva, introducendo una sorta di previsione di salvaguardia così congeziata: *"nell'eventualità che le adesioni di che trattasi siano state sinora inquadrare come adesioni su base*

collettiva, con il conseguente riconoscimento delle prerogative sopra descritte, si reputa che, in considerazione della preesistente incertezza del quadro generale di riferimento in ordine alla natura delle stesse e al fine di tutelare l'affidamento incolpevole degli iscritti relativamente alla legittima spettanza delle opzioni loro riconosciute, le prerogative sopra indicate possano essere mantenute nei confronti di detti soggetti".

In data 21 maggio 2018, l'art. 56-quater del nuovo CCNL Comparto Funzioni Locali 2016-2018 dispone come segue in materia di "utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada": *"I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscossi dagli enti, nella quota da questi determinata ai sensi dell'art. 208, commi 4 lett.c), e 5, del D.Lgs. n. 285/1992 sono destinati, in coerenza con le previsioni legislative, alle seguenti finalità in favore del personale:*

- a) contributi datoriali al Fondo di previdenza complementare Perseo-Sirio; è fatta salva la volontà del lavoratore di conservare comunque l'adesione eventualmente già intervenuta a diverse forme pensionistiche individuali;*
- b) finalità assistenziali, nell'ambito delle misure di welfare integrativo, secondo la disciplina dell'art. 72;*
- c) erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale".*

Con risposta a richiesta di parere inviata dal Comune di Brescia sulla corretta applicazione di quanto previsto dall'art. 56 quater CCNL Funzioni Locali del 21 maggio 2018, l'ARAN - con nota del 18/7/2018 - ha precisato quanto segue:

- *"a decorrere dal giorno successivo alla data di sottoscrizione del CCNL, il Fondo Perseo Sirio è l'unico fondo destinatario delle risorse dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscosse dagli Enti, nella quota da questi destinata ai sensi dell'art. 208, comma 4 lett. c) e 5, del D.Lgs. n. 285/1982 e destinata a tale finalità.*
- *La nuova disciplina non esclude che siano mantenute le posizioni individuali eventualmente già esistenti presso altre forme pensionistiche complementari, nel rispetto delle scelte ed autonome determinazioni individuali degli interessati, anche con riferimento al personale transitato per mobilità volontaria.*

- *Il Fondo Perseo Sirio, dal giorno successivo alla sottoscrizione, è l'unico destinatario delle risorse in questione, comprese quelle relative al personale neo assunto, anche per scorrimento di graduatoria o per concorso con riserva agli interni.*
- *Non vi è alcun obbligo di devoluzione di risorse pregresse già destinate ad altri Fondi, poiché la clausola concerne esclusivamente risorse future, a partire dalla data di efficacia del CCNL.*
- *Solo per le risorse, già destinate con atti formali in data antecedente a quella di efficacia del nuovo CCNL, a Fondi diversi da Sirio-Perseo, non vi è obbligo di destinazione a quest'ultimo Fondo.*
- *Dopo il nuovo CCNL, non sarà possibile destinare le risorse di cui si tratta a fondi diversi da Perseo-Sirio".*

Posto quanto sopra, è stato chiesto di verificare la correttezza dell'impostazione seguita dall'ARAN.

2. Nostre considerazioni

A. Al fine di dare risposta al quesito posto, si ritiene in primo luogo opportuno verificare se sia corretto che la destinazione delle c.d. "quote multa" di cui all'art. 208 venga stabilita a livello di contrattazione collettiva.

Come si è evidenziato in premessa, l'art. 208 CdS prevede che una quota pari al 50% dei proventi derivanti dalle violazioni previste dal medesimo Codice spettanti a Regioni, Province e Comuni possano essere destinate, tra l'altro "a misure di assistenza e previdenza" per il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale e municipale.

Riguardando personale appartenente alla pubblica amministrazione, la disciplina delle "misure di previdenza e assistenza" di cui alla norma evidentemente rientra nella sfera di applicazione della contrattazione collettiva relativa al pubblico impiego.

I contratti stipulati a livello nazionale disciplinano, infatti, i rapporti di lavoro nell'ambito del pubblico impiego, mentre la contrattazione di secondo livello può intervenire solo nelle materia ad essa espressamente demandate dalla contrattazione nazionale (v. art. 40, comma 3-bis "(...) *La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono (...)*").

La materia della previdenza complementare in favore dei dipendenti pubblici è tutt'oggi disciplinata dal D.Lgs. 124/1993, in virtù di quanto disposto dall'art. 23, comma 6, D.Lgs. 252/2005.

L'art. 3, comma 2, D.Lgs. 124/1993 stabilisce che "*Per il personale dipendente dalla amministrazioni pubbliche ... le forme pensionistiche complementari possono essere istituite mediante i contratti collettivi di cui al titolo III*" del decreto sul pubblico impiego (oggi d.lgs. 165/2001).

Dunque, dal combinato disposto delle norme sulla contrattazione collettiva nel pubblico impiego e delle norme in materia di previdenza complementare, emerge come, in mancanza di un'espressa previsione contenuta nel contratto collettivo nazionale che deleghi la contrattazione integrativa a disciplinare la materia della previdenza complementare, quest'ultima - comprensiva della questione relativa alla destinazione delle "quote multa" - è di esclusiva competenza della contrattazione nazionale.

Una simile conclusione è stata confermata anche nell'Accordo quadro nazionale Aran sindacati del 29 luglio 1999 che, nell'individuare le linee guida in tema di istituzione delle forme pensionistiche complementari, ha espressamente previsto che esse possono essere istituite solo dalla contrattazione di comparto che deve dare vita ad un numero ristretto di fondi, per ampliare al massimo la platea dei possibili aderenti anche al fine di limitare l'incidenza dei costi di gestione.

La contrattazione di secondo livello - ribadisce il citato Accordo - può prevedere l'istituzione di forme pensionistiche complementari solo se tale materia sia stata ad essa espressamente demandata dalla contrattazione collettiva di comparto.

L'art. 8, comma 4, D.Lgs. 124/1993 prevede, inoltre, che *"nel caso di forme di previdenza complementare di cui siano destinatari dipendenti della pubblica amministrazione, i contributi ai fondi debbano essere definiti in sede di determinazione del trattamento economico, secondo procedure coerenti alla natura del rapporto"*.

Considerato che il trattamento economico è definito in sede contrattuale, la disposizione conferma che anche i contributi ai fondi di previdenza complementare di cui siano destinatari dipendenti della pubblica amministrazione siano definiti in sede di contrattazione collettiva di comparto (o decentrata, in caso di delega da parte delle contrattazione nazionale; delega nella specie mancante).

Tale impostazione legislativa, tendente a dare prevalenza ai fondi pensione negoziali, preclude la possibilità che le fonti istitutive possano prevedere la facoltà di adesione a fondi aperti, laddove già esistano accordi istitutivi di fondi pensione di carattere negoziale nel cui ambito di applicazione rientrano i lavoratori dipendenti interessati (v. in tal senso Orientamento Covip 14 maggio 1999).

Il carattere "residuale" riservato ai fondi aperti risulta confermato dall'art. 9, comma 2, D.Lgs. 124/1993, ai sensi del quale *"ove non sussistono o non operino diverse previsioni in merito alla costituzione dei fondi pensione ai sensi dei precedenti articoli, la facoltà di adesione ai fondi aperti può essere prevista anche dalle fonti istitutive su base contrattuale collettiva"*.

In considerazione di tutto quanto sopra, risulta legittimo che il CCNL di comparto disponga in ordine alla destinazione a previdenza complementare delle quote multa.

B. Il vigente CCNL Comparto Funzioni Locali 2016-2018 prevede che il 50% delle quote multa di cui all'articolo 208 CdS, nella misura prevista dagli enti datori di lavoro siano destinate, come contributo datoriale, al finanziamento del Fondo di previdenza complementare Perseo Sirio.

Tale previsione contrattuale risulta coerente ed in linea con il descritto assetto normativo.

Le misure di "previdenza e assistenza" per il personale appartenente ai Corpi di polizia provinciale e municipale, a cui gli enti possono destinare, una quota dei proventi derivanti dalle violazioni del codice della strada sono evidentemente misure che, andando ad incidere sul trattamento previdenziale/assistenziale dei lavoratori pubblici dipendenti dagli indicati enti locali, rientrano nella sfera di competenza della contrattazione collettiva del pubblico impiego.

Del tutto legittimamente, dunque, la contrattazione collettiva nazionale di comparto disciplina le modalità con cui tali misure sono da attribuire ai fini assistenziali/previdenziali.

Il Fondo Perseo Sirio, istituito con accordo del 14/5/2007, è stato autorizzato all'esercizio in data 22/11/2011.

In sede di rinnovo del contratto, dopo l'avvenuta autorizzazione all'esercizio, il contratto collettivo di comparto espressamente indica il Fondo Perseo Sirio come il fondo negoziale di previdenza complementare (art. 73 CCNL 2016-2018).

L'operatività di un fondo negoziale di categoria impedisce, dunque, che i proventi derivanti dalle quote multa possano essere destinati ad un fondo (aperto o individuale) diverso da quello indicato nel medesimo contratto di comparto, in ragione della normativa già sopra ampiamente citata.

Ad una diversa conclusione, non sembrerebbe potersi pervenire in ragione del fatto che prima della richiamata vigente disposizione contrattuale, sia stata prevista - in via del tutto transitoria ed in mancanza di un fondo negoziale di comparto - la possibilità di destinare le quote multa anche in favore dei fondi pensione aperti.

A riguardo, l'INPDAP, con *"risposta quesito possibile adesione di dipendenti del Comune di Modena (vigili) ad un Fondo Pensione Aperto"* del 3/7/2003, aveva già rilevato come, in base al combinato disposto di cui agli articoli 3 e 9 D.Lgs. 124/1993, *"L'amministrazione comunale può decidere di mettere a disposizione del personale appartenente alla polizia municipale risorse che derivano dai proventi ex art. 208 del Codice della Strada, ma deve aver cura di inserire nell'accordo di carattere decentrato solo la disponibilità di tali somme ed eventualmente il servizio di versamento dietro mandato espresso del lavoratore e non già procedere alla istituzione di forme complementari costituite da fondi aperti né, tantomeno,*

"iscrivere" il personale a forme pensionistiche complementari individuali (fondo aperto, piani individuali di previdenza, pip, mediante contratti di assicurazione sulla vita)".

Quindi, lo stesso Istituto così concludeva: *"... in attesa che venga istituito il fondo pensione negoziale, codesta Amministrazione può mettere a disposizione le risorse citate per quel personale che voglia aderire a fondi pensione aperti, ma, a parere dello scrivente Ufficio, sarebbe preferibile che l'accordo decentrato non contenga alcun riferimento all'accordo istitutivo di forme collettive di previdenza complementare".*

Nonostante le indicazioni fornite dall'INPDAP, è accaduto che alcuni enti locali abbiano assunto iniziative finalizzate alla stipulazione di accordi integrativi diretti all'istituzione di forme di previdenza complementare per il proprio personale di Polizia locale, utilizzando i proventi di cui all'art. 208 CdS ed affidandoli a fondi pensione aperti scelti direttamente dal lavoratore o indirettamente dai menzionati organismi.

Dinnanzi a tale fenomeno, il Dipartimento della funzione pubblica del Ministero del lavoro ha evidenziato, con la già citata nota del 9/7/2013, ha ricordato i principi regolatori in materia di previdenza complementare nel settore del personale pubblico contrattualizzato, già sopra ricordati, e - dato atto della operatività del Fondo pensione Perseo - ha ammesso la possibilità *"in attesa del CCNL di comparto che consenta di inserire i proventi di cui all'art. 208 tra le fonti di finanziamento del Fondo Perseo"* di utilizzare in via transitoria a fini previdenziali i proventi in questione, anche mediante adesione ad un fondo pensione aperto o ad un piano individuale pensionistico.

Con riferimento alle modalità di adesione, la nota in questione ha chiarito che l'organismo istituito ai sensi dell'art. 11 Legge 300/1970 *"nell'ambito dell'autonomia contrattualmente riconosciuta e dei vincoli di finalizzazione posti dalla norma, può pertanto individuare specifiche finalità di assistenza e previdenza a favore del personale indicato dalla norma ed i relativi criteri e requisiti di accesso ai benefici, tra cui anche l'individuazione di forme di previdenza integrativa (fondo pensione chiuso, fondo pensione aperto, piano individuale pensionistico).*

Tra queste ultime, il lavoratore potrebbe liberamente scegliere, chiedendo al proprio ente di destinarvi il contributo previsto per tale specifica finalità.

(...) Nel caso del Fondo Perseo, stante la sua natura di fondo negoziale chiuso ed in considerazione delle regole poste a base del suo funzionamento, la richiesta del dipendente è comunque subordinata all'adesione attiva al fondo, con tutte le conseguenze che ne discendono ai sensi delle norme di legge e contrattuali. L'adesione collettiva dovrebbe, quindi, rappresentare un necessario requisito di accesso al beneficio ed essere comunicata preventivamente dal lavoratore all'Ente datore di lavoro. Al riguardo, si ribadisce, tra l'altro, anche l'impossibilità di un'adesione con "le sole risorse" derivanti dal menzionato art. 208".

Chiarito ciò, la nota ribadisce ancora una volta che "Le modalità sopra indicate dovrebbero guidare i comportamenti degli enti nella fase transitoria, in attesa di una disciplina contrattuale nazionale, necessaria per individuare le risorse in questione quale fonte di finanziamento aggiuntiva, rispetto a quelle già previste dall'accordo istitutivo del Fondo Perseo e, conseguentemente, per indicarne l'esatta qualificazione giuridica".

Il fenomeno è stato esaminato anche dalla Covip che, come già rilevato, con risposta a quesito del Luglio 2013, nell'esprimere un parere sull'applicabilità o meno al personale di Polizia municipale e provinciale aderente ai fondi pensione aperti delle riduzioni alle spese di riduzione al Fondo, previste dall'art. 8, comma 2, dello Schema di regolamento dei fondi pensione aperti, ha espresso l'avviso che *"le adesioni ai fondi aperti da parte del personale sopra richiamato e che involgono la destinazione al fondo dei contributi ex art. 208 C.d.S., ancorché effettuate sulla base di convenzionamenti con i relativi enti di appartenenza, debbano essere assimilate alle adesioni individuali"*. Principio ribadito dalla stessa Covip con circolare del 1 Marzo 2014.

Alla luce della normativa e agli orientamenti descritti, risulta con evidenza come la destinazione delle quote multa a forme pensionistiche complementari diverse dal fondo negoziale in questione sia stata ammessa esclusivamente in via transitoria, al fine di utilizzare risorse che sarebbero altrimenti rimaste inutilizzate in mancanza di un fondo pensione negoziale ovvero, successivamente alla sua istituzione e

operatività, in mancanza di una normativa contrattuale che espressamente prevedesse la destinazione dei contributi in questione al fondo negoziale di riferimento.

Tale fase transitoria si è definitivamente conclusa con l'entrata in vigore dell'art. 56 quater, lett. a), del nuovo CCNL Comparto Funzioni Locali 2016-2018. Che espressamente indica il Fondo Perseo Sirio come unico fondo di previdenza complementare destinatario dei contributi, definiti come datoriali, provenienti dalle quote multa.

Al riguardo, non si intravedono interpretazioni diverse rispetto a quella propugnata dall'ARAN che, conformemente a quanto previsto dalla disciplina legislativa descritta relativa alle quote in questione ed alla previdenza complementare, considera il Fondo Perseo Sirio come unico destinatario, per il futuro, dei contributi in questione.

Maggiori chiarimenti richiede la questione relativa alla possibilità di mantenimento della destinazione, in via transitoria, delle quote multa ad un fondo pensione aperto o ad un piano pensionistico complementare in virtù di specifici "convenzionamenti" con i rispettivi enti di appartenenza.

In particolare, chiarito che per il futuro le quote multa possono essere versate esclusivamente al Fondo Perseo Sirio, si tratta di verificare (i) se sussista un obbligo di trasferire al Fondo Perseo Sirio la contribuzione già versata in favore dei fondi aperti/pip in virtù dei suddetti convenzionamenti; (ii) se – a fronte di convenzionamenti in essere – sia possibile continuare a versare al fondo pensione aperto/pip la contribuzione proveniente dalle quote multa.

Sul punto, è da evidenziare che, ai sensi del secondo periodo della lett. a) del medesimo art. 56 quater, "è fatta salva la volontà del lavoratore di conservare comunque l'adesione eventualmente già intervenuta a diverse forme pensionistiche individuali".

Sulla base di tale disposizione contrattuale, il lavoratore può conservare l'adesione già intervenuta a diverse forme pensionistiche complementare.

La norma non fa riferimento alla sorte della contribuzione derivante dalle quote multa, per cui sul punto indubbiamente non possono trarsi indicazioni.

L'interpretazione più coerente con il contesto normativo porta a ritenere che la contribuzione derivante dalle quote multa versata prima dell'entrata in vigore del nuovo contratto continui a permanere nel fondo pensione aperto/pip cui, in via transitoria, è confluito, senza che sussista alcun obbligo di trasferimento dei relativi importi al fondo negoziale di riferimento. D'altronde, dalla normativa non è evincibile alcun indizio che faccia propendere per questa possibilità.

In tal senso l'ARAN, con la già riportata nota del 18/7/2018, ha chiaramente previsto *"non vi è alcun obbligo di devoluzione di risorse pregresse già destinate ad altri fondi, poiché la clausola concerne solo risorse future, a partire dalla data di efficacia del CCNL"*.

Chiarito quanto sopra con riferimento alle risorse pregresse, già versate ad un fondo aperto, cosa accade per le risorse future in presenza di un'adesione ad un fondo aperto cui, in virtù della disciplina transitoria sopra ampiamente prescritta, era stata devoluta la contribuzione in questione.

L'art. 56 quater stabilisce che è possibile mantenere l'adesione al fondo aperto, senza specificare se il mantenimento dell'adesione comporta anche il mantenimento della contribuzione. Adesione e contribuzione possono essere anche lette in modo svincolato con ciò ritenendo che la disposizione contrattuale abbia inteso consentire l'adesione dei dipendenti in forma individuale ma convenzionata ad un fondo aperto/pip, da finanziarsi esclusivamente con la contribuzione volontaria e non con quella derivante dalle quote multa. Tuttavia tale conclusione lascia il dubbio sulla necessità di una simile specificazione, inserita peraltro nel contesto della disciplina contrattuale relativa proprio alla destinazione delle quote multa.

In effetti, anche senza tale specificazione, l'adesione individuale di un dipendente pubblico ad a fondo aperto rientra nell'ambito dell'autonoma libertà di scelta della forma pensionistica complementare.

Né può dirsi che la norma consenta l'adesione individuale in forma convenzionale da parte degli enti pubblici coinvolti, posto che i "convenzionamenti" sono comunque funzionali alla destinazione delle quote multa.

Sul punto, l'ARAN ha chiarito *"Solo per le risorse già destinate con atti formali in data antecedente a quella di efficacia del nuovo CCNL a Fondi diversi da Perseo Sirio, non vi è obbligo di destinazione a quest'ultimo Fondo"*.

L'ARAN, dunque, espressamente prevede che non devono necessariamente essere destinate al Fondo Perseo Sirio quelle risorse che siano già state precedentemente destinante "con atti formali" a fondi diversi.

Occorrerebbe chiarire cosa intende l'Aran con "atti formali".

Indicazioni provengono dal quesito del Comune di Brescia, cui l'ARAN ha risposto con la predetta nota, con cui si chiedeva *"qual sia il regime transitorio applicabile a chi abbia presentato una domanda di adesione ad un Fondo diverso da Perseo – Sirio in data antecedente al 21.5.2018, pur essendosi perfezionata la sottoscrizione definitiva dopo l'entrata in vigore del CCNL, considerata anche la responsabilità contrattuale cui il lavoratore si esporrebbe in caso di recesso"*.

Dunque, con "atti formali" l'ARAN sembra fare riferimento ad atti di adesione al fondo aperto che devono essere perfezionati prima dell'entrata in vigore del CCNL del 21.5.2018 per poter consentire anche la relativa destinazione delle risorse.

Da una lettura analitica della norma, emerge che quanto affermato dall'ARAN non ha una valenza diversa ed ulteriore rispetto a quanto già espresso in ordine all'insussistenza dell'obbligo di devoluzione delle risorse pregresse già destinate ad altri fondi ma si limita a rafforzare tale concetto.

Come emerge dalla medesima nota, si tratta di una precisazione: le risorse già destinate a fondi diversi dal Fondo Perseo Sirio - cioè già entrate a far parte del patrimonio di tali fondi diversi – non possono essere destinate al Fondo Perseo.

Tanto l'ARAN "precisa", "per coerenza con quanto detto".

Tale indicazione dell'ARAN è, peraltro, assolutamente coerente con quanto successivamente risposto dall'ARAN al successivo quesito ("quale sia il regime applicabile alla generalità dei dipendenti della polizia municipale aderenti ad un fondo di previdenza integrativa diverso da Perseo Sirio, al decorso del termine dopo il quale essi, ordinariamente e ante CCNL 21.5.2018, hanno la possibilità di confermare l'adesione o rivolgersi ad altro fondo pensionistico integrativo; e, in particolare, se sia possibile attivare un nuovo accordo per un'alternativa forma

pensionistica o se, viceversa, si determini l'obbligo di versamento dei contributi su detto fondo Inps").

Quesito al quale l'ARAN ha risposto come segue: *"Dopo il nuovo CCNL, non sarà possibile destinare le risorse di cui si tratta a fondi diversi da Perseo Sirio"*.

C. A fronte di quanto sopra, non sono mancate contestazioni tesi a sostenere l'illegittimità della nuova previsione contrattuale e, in particolare, dell'attribuzione al Fondo Perseo dei contribuenti datoriali derivanti dai proventi delle violazioni del codice della strada.

In particolare, è stato sostenuto che:

- a) Il fondo Perseo Sirio non prevede nelle finalità misure di assistenza, non realizza quindi la previsione del comma 4° lett. c del D.Lgs. 285/1992 e le previsioni di cui all'art. 56 quater violerebbero i principi espressi da tale disposizione.
- b) Il fatto che le parti firmatarie del contratto collettivo siano le stesse fonti istitutive del Fondo pensione sembrerebbe inconsueta e non conforme ai principi dell'ordinamento;
- c) Le previsioni di cui all'art. 56 quater sembrerebbero comprimere il diritto dei lavoratori di scegliere il fondo pensione cui destinare la quota dei proventi delle sanzioni amministrative, con violazione dei principi sulla libertà di concorrenza.

Al riguardo, molto sinteticamente, si osserva quanto segue.

- a) Il Fondo Perseo è un fondo di previdenza complementare e, in quanto tale, non deve prevedere forme di assistenza. In virtù di quanto disposto dall'art. 208, comma 5, CdS, sono gli enti locali destinatari della norma a stabilire, con delibera della giunta, le quote da destinare a finalità assistenziali.

La distinzione tra finalità previdenziali e finalità assistenziali emerge anche dall'art. 56 quater CCNL 21 maggio 2018, in cui queste ultime sono trattate distintamente rispetto al Fondo Perseo Sirio, in particolare nella lett. b), perseguibili mediante il ricorso alle forme di welfare integrativo di cui all'art. 72 del medesimo CCNL.

b) I fondi negoziali sono per definizione istituiti dalle parti firmatarie della contrattazione collettivi e gli stessi sono, sempre per definizione, alimentati dai contributi datoriali. Non sembrano pertanto sussistere alcuni elementi di criticità al riguardo.

c) La questione relativa alla violazione della libertà di concorrenza tra fondi negoziali, cui è destinato il contributo datoriale, e gli altri fondi pensione è ormai definitivamente superata anche grazie alla sentenza Albany della Corte di giustizia la quale ha definitivamente chiarito come la destinazione della contribuzione datoriale ai fondi negoziali non comporti in alcun modo alcuna violazione delle norme sulla concorrenza leale.

D. Come rilevato, l'art. 208, comma 4, CdS prevede che una quota pari al 50% dei proventi derivanti dalle multe spettanti agli enti locali siano destinati in parte (in misura non inferiore ad un quarto) a interventi relativi alla segnaletica stradale di proprietà dell'ente (lett. a); in parte (in misura non inferiore ad un quarto) al potenziamento delle attività di controllo stradale (lett. b); infine ad altre misure, tra cui quelle di assistenza e di previdenza del personale dell'ente medesimo (lett. c). Le quote da destinare alle varie finalità indicate dalla norma sono determinate annualmente con delibera della Giunta.

Mentre la destinazione della quota per la realizzazione delle attività di cui ai punti a) e b) è obbligatoria, almeno entro un limite minimo, lo stesso obbligo di destinazione non è previsto con riferimento alle misure indicate nella lett. c). Ne consegue che la destinazione a previdenza di una parte della quota del 50% dei proventi derivanti dalle multe non è necessariamente da dare per scontata.

Una volta accertato che la Giunta esecutiva di un ente locale ha deliberato la destinazione a previdenza complementare di una quota parte dei proventi derivanti dalle multe, potrebbe accadere che l'ente locale manchi di destinare la contribuzione al Fondo Perseo Sirio.

Come previsto dell'art. 142, comma 12-quater, CdS l'utilizzo dei proventi derivanti dall'art. 208 CdS in modo difforme rispetto a quanto previsto dal comma 4 del

medesimo art. 208 può integrare un'ipotesi di inadempienza a carico dell'ente locale interessato (inadempienza che sembra potersi ravvisare nell'ipotesi in cui l'ente locale, pur deliberando di destinare a previdenza complementare quota parte dei proventi derivanti dalle multe, manchi di versare o versi la relativa contribuzione in favore di soggetto diverso rispetto a quello stabilito dalla contrattazione collettiva).

Tale inadempienza è segnalata al procuratore regionale della corte dei conti che ne valuta la sussistenza ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale, laddove ne sussistano tutti i presupposti costitutivi.

A ben vedere, tale disposizione si riferisce alla particolare ipotesi in cui l'inadempienza sia rilevata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministero dell'Interno i quali annualmente ricevono dagli enti locali una relazione sull'utilizzo degli importo di cui al citato art. 208. In particolare la norma dispone una riduzione del 90% dei proventi nei confronti dell'ente che non trasmetta la relazione ovvero che utilizzi i proventi in questione in modo difforme rispetto alla previsione di cui all'art. 208, comma 4.

Ciò posto, appare plausibile che l'utilizzo in modo difforme dei proventi rispetto alle modalità di cui all'art. 208, comma 4 possa essere oggetto di segnalazione al procuratore regionale della corte dei conti anche da parte di privati, quali lo stesso Fondo Perseo, con l'effetto di stimolare l'eventuale apertura di un'indagine volta ad accertare il verificarsi nella specie di un danno erariale.

Ferma restando la necessità di approfondire la percorribilità in concreto di una simile strada anche in una logica di valutazione del rapporto opportunità/tempi/benefici, in ogni caso la strada della tutela civilistica potrebbe essere maggiormente lineare.

Difatti, il Fondo potrebbe ottenere la tutela delle proprie ragioni agendo giudizialmente nei confronti dell'Ente locale per mancato adempimento dell'obbligazione contributiva sullo stesso gravante per legge e contratto collettivo, anche valutando la possibilità di sperimentare l'utilizzo di strumenti di cognizione sommaria, quali il ricorso per decreto ingiuntivo.

* * *

Si ritiene con quanto sopra di avere dato risposta al quesito formulato.

Si rimane comunque a disposizione per gli eventuali chiarimenti e/o integrazioni che fossero ritenuti necessari.


Avv. Silvia Lucantoni

