



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 22 /SEZAUT/2015/QMIG

Adunanza del 4 giugno 2015

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Anna Maria CARBONE, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Teresa BICA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO
Consiglieri	Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Silvio DI VIRGILIO, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Gianfranco POSTAL, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Francesco ALBO, Massimo VALERO, Giuseppe TETI, Dario PROVVIDERA, Valeria FRANCHI

Visto l'art. 100, comma 2 della Costituzione;

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e le successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, in base al quale al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano;

Vista la deliberazione n. 279/2013/PAR, depositata in data 26 novembre 2013, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ha rimesso al Presidente della Corte dei conti la valutazione circa il deferimento alla Sezione delle autonomie, ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. 174/2012, di una questione di massima in relazione alla richiesta di parere, pervenuta tramite il Consiglio delle autonomie locali, posta dal Comune di Sant'Agostino (FE), in ordine alle misure di previdenza e assistenza per il personale facente parte della Polizia municipale;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 13 del 3 aprile 2015 con la quale, valutata la sussistenza dei presupposti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, la questione medesima è stata rimessa alla Sezione predetta;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2528 del 26 maggio 2015 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Consigliere Laura D'Ambrosio

PREMESSO

Con nota del 5 settembre 2013 il Comune di Sant'Agostino (FE) ha formulato alla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna una richiesta di parere in

ordine alla corretta qualificazione delle somme destinate a previdenza integrativa per il personale della polizia municipale.

In particolare, il Comune chiedeva di sapere se le somme destinate a forme di previdenza integrativa per il personale della polizia municipale fossero da considerare nelle spese assoggettate al limite di cui all'art. 1, comma 557 della legge 296/2006; se le medesime somme dovessero essere considerate ai fini dell'applicazione dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, se le somme in parola dovessero essere considerate assoggettate ai vincoli posti alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale ai sensi dell'art. 9, commi 1 e 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

La Sezione remittente rilevava soluzioni differenti tra talune Sezioni regionali e rimetteva, pertanto, la questione al Presidente della Corte dei conti.

CONSIDERATO

Preliminarmente si rileva che nelle more della decisione la normativa di cui all'art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/2008 è stata abrogata e, pertanto, si ritiene venuto meno l'interesse ad una risposta sullo specifico punto.

La questione attiene, per un verso, alla natura giuridica da attribuire alle somme destinate alla previdenza complementare, nel caso di specie alla polizia municipale e, per altro verso, all'applicabilità delle diverse disposizioni adottate in materia di riduzione delle spese di personale dalla legislazione degli ultimi anni. Occorre, infatti, ricordare che il legislatore utilizza locuzioni differenti nelle varie normative richiamate.

Per quanto attiene all'obbligo di riduzione della spesa il legislatore all'art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 stabilisce *“la riduzione della spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale”*.

Invece, il d.l. n. 78/2010, art. 9, commi 1 e 2-bis, stabilisce un tetto da applicarsi al *“trattamento economico complessivo, ivi compreso il trattamento accessorio”*

(comma 1) e all'«ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale» (comma 2-bis).

Appare perciò chiaro che, in assenza di una definizione unitaria, debbano essere risolti gli specifici quesiti che riguardano l'inserimento o meno di una determinata somma nell'aggregato di riferimento contemplato dalle diverse norme, in relazione anche al loro profilo funzionale.

La Sezione remittente osserva che la questione è stata affrontata da diverse Sezioni regionali con esiti discordanti. In particolare, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte (delibera n. 37/2010) e quella per la Lombardia (delibera n. 139/2011) hanno incluso le somme per la previdenza complementare nella spesa del personale, per gli effetti di cui all'art. 1, comma 557 della l. n. 296/2006.

Con riferimento, invece, all'applicazione del d.l. n. 78/2010, alcune Sezioni regionali hanno ritenuto di escludere tali somme dall'aggregato di riferimento, in ragione della loro natura previdenziale e non retributiva. Si tratta, in particolare, della Sezione regionale di controllo per la Lombardia (delibera n. 215/2012), della Sezione Veneto (delibera n. 203/2013) e della Sezione Toscana che, con il parere n. 456/2012, ha superato il proprio precedente orientamento (delibera n. 209/2011).

In sintesi gli orientamenti espressi sono i seguenti.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte (delibera n. 37/2010) ricorda che, ai fini dell'obbligo di riduzione della spesa di cui all'art. 1, comma 557 della l. n. 296/2006, sono da ricomprendere tutte le spese relative al personale, quali, ad esempio, quelle per le collaborazioni coordinate e continuative. In questo caso, gli oneri previdenziali devono essere inseriti nel calcolo e, perciò, anche quelli derivanti dalla previdenza complementare. Analoghe conclusioni vengono raggiunte, su entrambi i punti, dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia (delibera n. 139/2011).

Con riferimento al tetto retributivo di cui al d.l. n. 78/2010, è invece, decisivo stabilire se un emolumento abbia o meno funzione retributiva.

In particolare, la Sezione di controllo Toscana, nel giustificare il proprio mutamento di indirizzo, ha osservato che anche la giurisprudenza della Cassazione e della Corte costituzionale riconosce alla previdenza complementare un diverso

inquadramento a seguito della disciplina sui fondi pensione. Se, in passato, la previdenza poteva assolvere ad una funzione sostanzialmente retributiva, con la nuova normativa si rileva un “collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare”, elemento che induce la stessa Sezione a non sottoporre queste somme ai limiti di cui all’art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010 (ossia a non considerare le somme indicate quando occorre valutare il trattamento economico erogato al dipendente).

Ciò premesso, si osserva che può essere diverso l’aggregato di riferimento se il focus è posto sulla prestazione percepita (più o meno omnicomprendiva di diverse voci), piuttosto che sulla spesa sostenuta dall’ente, considerando che gli oneri previdenziali costituiscono parte integrante della spesa stessa.

Infatti, quando il legislatore interviene ai fini di “riduzione della spesa”, come nel caso dell’art. 1, comma 557 della l. n. 296/2006 anche le linee guida adottate dalla Sezione delle autonomie in applicazione del disposto di cui all’art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005 includono espressamente i trattamenti derivanti da previdenza complementare per la polizia municipale nell’aggregato da calcolare ai fini del previsto contenimento, così come, sono compresi nell’aggregato gli oneri previdenziali in generale (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR).

Se, invece, il riferimento è al trattamento “erogato al dipendente”, non possono considerarsi nel tetto le somme destinate a finanziare la previdenza complementare, che non vengono erogate nella retribuzione. Infatti, le somme accantonate per previdenza complementare formano un montante che viene poi convertito in una forma assicurativa, per l’erogazione di una rendita di carattere pensionistico.

In sintesi, si ritiene che la soluzione delle questioni prospettate sia da rinvenire nelle diverse finalità della legge, previste dalle norme in esame.

P.Q.M.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sulla questione di massima richiamata in premessa, posta dalla Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna con la deliberazione n. 279/2013/PAR, pronuncia il seguente principio di diritto:

“Le somme accantonate a titolo di previdenza complementare per la polizia municipale debbono essere incluse nella spesa del personale oggetto di contenimento ai sensi dell’art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, mentre vanno escluse dal calcolo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti di cui all’art. 9, commi 1 e 2 bis del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”.

Le Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna si atterrà al principio enunciato nel presente atto di indirizzo interpretativo, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell’art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell’adunanza del 4 giugno 2015.

Il Relatore

f.to Laura D’AMBROSIO

Il Presidente

f.to Mario FALCUCCI

Depositata in Segreteria il 25 giugno 2015

Il Dirigente

f.to Renato PROZZO