

## <<Quote multa>> al fondo Perseo Sirio: la parola ai Tribunali

di Silvia Lucantoni

1. L'art. 208 del d. lgs. 285/1992 ("Nuovo Codice della strada"), intitolato "*Proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie*", prevede che *i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice della strada siano devoluti alle regioni, province e comuni quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle regioni, delle province e dei comuni*".

Il medesimo art. 208 stabilisce, inoltre, che "**Una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 sia destinata, tra l'altro, in tutto o in parte, a misure di assistenza e di previdenza per il personale** appartenente ai "Corpi e ai servizi di polizia provinciale" ed ai "Corpi e ai servizi di polizia municipale" (v. commi 4 e 5).

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 l. 300/1970. A tal fine gli enti costituiscono un organismo unico con la partecipazione dei dipendenti e dei dirigenti della polizia locale*".

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.

In una prima fase di attuazione della normativa, in mancanza di un fondo negoziale di riferimento, 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.

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 - ribaditi i principi regolatori in materia di previdenza complementare nel settore del personale pubblico contrattualizzato – ammetteva, 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, 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 anche ad un fondo aperto o ad un piano pensionistico individuale, forme tra cui il lavoratore può liberamente scegliere.

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 congeniata: “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 aspettanza 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. 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”.*

**2. Le indicazioni fornite dall'Aran hanno determinato la reazione di alcuni appartenenti al Corpo di Polizia locale i cui contributi sono stati versati dal Comune di appartenenza al Fondo Perseo Sirio, nonostante la loro espressa manifestazione di volontà di conservare la propria adesione ai fondi previdenziali aperti già attivati.**

**Ne è scaturito un contenzioso che, al momento, registra l'emissione delle seguenti sentenze di primo grado: Tribunale di Bologna 4 maggio 2020, n. 168; Tribunale di Arezzo 3 giugno 2020, n. 95 e Tribunale di Ivrea del 31 agosto 2020, n. 112.**

**In particolare, l'esito delle cause è dipeso dall'interpretazione del secondo periodo dell'art. 56-quater, lett. a, del nuovo Ccnl Comparto Funzioni Locali 2016-2018, per cui *“è fatta salva la volontà del lavoratore di conservare comunque l'adesione eventualmente già intervenuta a diverse forme pensionistiche individuali”.***

Secondo il Tribunale di Bologna, “... il Ccnl 2016-2018, con l’aggiunta di detto periodo, ha inteso far salva l’adesione – e non la contribuzione (...) – a forme di previdenza già individuate dal dipendente, alle quali quest’ultimo può continuare ad effettuare i versamenti. Diversamente, la quota di proventi prevista dall’art. 208 Codice della Strada, poiché l’art. 56 quater cit. del nuovo Ccnl, dal 21.5.2018, ne ha disposto l’obbligatorietà della destinazione dei tali proventi al “Fondo di previdenza complementare Perseo-Sirio”.

Rileva, inoltre, la sentenza che, come emerge con evidenza dai pareri resi dall’Aran, ma anche dalla nota congiunta resa dall’Anci e dal Fondo Perseo Sirio in data 11/9/2018, “tale fondo risulta ... l’unico destinatario delle risorse pubbliche derivanti dai proventi di cui all’art. 208 del codice della strada. Ciò non toglie che, a richiesta del lavoratore, possano essere mantenute le posizioni individuali già esistenti presso altre forme pensionistiche complementari e le relative risorse pregresse già confluite.

In senso opposto, si sono invece pronunciate le più recenti sentenze del Tribunale di Arezzo e del Tribunale di Ivrea.

Secondo le sentenze rese da questi ultimi due Tribunali, l’interpretazione della clausola contrattuale in questione fornita dal Tribunale di Bologna sarebbe in contrasto con il precetto dell’art. 1367 c.c., per cui, nel dubbio, le clausole devono interpretarsi nel senso in cui possono avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno. Inoltre tale interpretazione causerebbe un pregiudizio ingiusto per gli interessi dei ricorrenti, in quanto non avrebbe senso il mantenimento di una quota parte dei contributi in un fondo che non verrebbe più alimentato attraverso periodici accantonamenti, considerato che è l’effetto cumulo che porta per i lavoratori i maggiori benefici.

Le conclusioni cui sono pervenute tali ultime sentenze, seppur astrattamente legittime se applicate ai rapporti contrattuali in senso lato, non sembrano tuttavia fornire sufficienti argomentazioni che tengano conto della peculiare disciplina dei fondi di previdenza complementare e, in particolare, dei fondi di previdenza negoziali per i lavoratori del pubblico impiego.

**4. I contratti stipulati a livello nazionale disciplinano i rapporti di lavoro nell’ambito del pubblico impiego, mentre la contrattazione di secondo livello può intervenire solo nelle materie ad essa espressamente demandate dalla contrattazione nazionale** (v. art. 40, comma 3-bis, d.lgs. 165/2001) “(...) *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 dalle 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 della 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.

4. 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 l’assetto normativo sopra descritto.

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 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.

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, con la già citata nota del 9/7/2013 - 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 l. 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 delle spese di partecipazione, 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 degli orientamenti descritti, si ritiene di poter concludere che 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.

Non si intravedono, pertanto, 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.