



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Anna Maria Rita Lentini, Maria Annunziata Rucireta, Vincenzo Palomba, Maria Teresa Polverino, Massimiliano Minerva;

Consiglieri:

Cinzia Barisano, Stefania Fusaro, Luisa D'Evoli, Luigi Caso, Giuseppe Maria Mezzapesa, Giuseppe Imparato, Daniele Bertuzzi, Rossella Bocci, Giampiero Pizziconi, Sergio Gasparri, Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi, Michela Muti;

Primi referendari:

Laura Alesiani;

Referendari:

Patrizia Esposito, Elisa Carnieletto.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lett. b);

VISTO l'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTA l'Ipotesi di accordo sulla regolamentazione inerente alle modalità di espressione della volontà di adesione al Fondo pensione Espero, anche mediante

forme di silenzio-assenso, ed alla relativa disciplina di recesso del lavoratore;

SENTITI, nell'ambito dell'istruttoria, gli esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 47, c. 6, del citato decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 6 novembre 2023, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 13 novembre 2023;

TENUTO CONTO delle verifiche del Nucleo tecnico "Costo del lavoro" contenute nel rapporto n.2023_01;

UDITI, nella Camera di consiglio del 13 novembre 2023, i relatori Consigliere Sergio Gasparrini e Consigliere Marco Randolfi;

DELIBERA

di certificare positivamente, con le motivazioni contenute nel rapporto allegato, l'ipotesi di accordo in epigrafe.

ORDINA

la trasmissione della presente deliberazione all'ARAN - Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per le relazioni sindacali - Servizio contrattazione collettiva, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - IGOP, al Ministero dell'istruzione e del merito.

I RELATORI

Sergio Gasparrini
F.to digitalmente

Marco Randolfi
F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

F.to digitalmente Guido Carlino

Depositato in segreteria in data 10 gennaio 2024

IL DIRIGENTE
Antonio Franco
F.to digitalmente

RAPPORTO DI CERTIFICAZIONE

Ipotesi di accordo sulla regolamentazione inerente alle modalità di espressione della volontà di adesione al Fondo pensione Espero, anche mediante forme di silenzio-assenso, ed alla relativa disciplina di recesso del lavoratore.

1. L'Ipotesi di accordo in esame, sottoscritta il 31 maggio 2022, è pervenuta alle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte in data 25 ottobre 2023, per l'esercizio del controllo previsto dall'art. 47, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in base al quale è assegnata alla Corte dei conti la funzione di certificare l'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali, nonché la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.
2. L'Ipotesi – sottoscritta in relazione a quanto previsto dall'art. 1, c. 157, della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) - ha per oggetto la regolamentazione delle modalità di espressione della volontà di adesione al Fondo nazionale Espero, anche mediante forme di silenzio-assenso, ed alla relativa disciplina di recesso del lavoratore.

Atto di indirizzo

3. Il Dipartimento della Funzione pubblica e il Ministero dell'Economia e delle finanze, sentito il Ministero dell'Istruzione, anche su sollecitazione dello stesso "Fondo" interessato, hanno congiuntamente assunto l'atto di indirizzo del 24 febbraio 2022, ai sensi dell'art. 41, comma 5, del d.lgs. 165/2001, indicando i seguenti principi cardine cui l'accordo deve adeguarsi:
 - piena e diffusa informazione dei lavoratori;
 - libera espressione di volontà dei lavoratori medesimi, anche mediante forme di silenzio-assenso.
4. In particolare, con riferimento alle modalità di adesione, accanto alla ordinaria forma dell'espressa manifestazione di volontà da parte del lavoratore, l'atto di indirizzo invita le parti a prevedere l'applicazione del silenzio-assenso, nei seguenti termini:

- per il personale assunto successivamente alla data di sottoscrizione dell'accordo in esame, trascorso un periodo minimo di sei mesi dalla data di assunzione, senza che il lavoratore, opportunamente informato nei termini di cui sopra, abbia espresso la propria scelta;
 - per il personale assunto comunque dopo il 1° gennaio 2019, ma già in servizio alla data di perfezionamento dell'accordo, il periodo di sei mesi, necessario alla maturazione del silenzio-assenso, dovrà decorrere dalla data di ricezione della comunicazione a cura dell'amministrazione.
5. L'atto di indirizzo richiede altresì che sia previsto, dopo l'adesione realizzatasi con la modalità del silenzio-assenso, un periodo minimo di permanenza nel "Fondo", con la finalità di consentire al lavoratore di verificarne, in modo consapevole, l'effettiva convenienza. Trascorso il suddetto periodo minimo, dovranno essere individuate le modalità che permettono al lavoratore di manifestare la propria volontà di recesso.

Risorse finanziarie

6. Nulla è innovato per quanto concerne le modalità e le misure della contribuzione a carico del lavoratore e relativamente all'obbligo di contribuzione a carico del datore di lavoro (in proposito, si ricorda che le disposizioni sul contributo datoriale sono già contenute nei contratti collettivi nazionali e negli accordi istitutivi dei fondi. La misura di tale contributo è fissata nell'1,10% della base di calcolo utile ai fini del TFR).
7. Gli oneri per la previdenza complementare furono stimati, all'epoca in cui furono sottoscritti gli accordi istitutivi dei fondi, ipotizzando una percentuale di adesione pari al 32,5 del bacino dei potenziali aderenti. Le quote di adesione, ad oggi, sono risultate sensibilmente più basse rispetto alla stima iniziale, attestandosi su valori di poco superiori al 8 per cento.

Analisi degli aspetti normativi

8. Quanto ai profili normativi, l'Ipotesi all'esame si compone di 7 articoli; in particolare, l'art. 3 regola le "Modalità di adesione al Fondo Espero", in linea con

l'atto di indirizzo, specifica che l'adesione può avvenire con due modalità: mediante una esplicita manifestazione di volontà dell'aderente, anche attraverso il sito web; oppure mediante silenzio-assenso. Per tale ultima ipotesi, l'art. 4 disciplina l'"Adesione mediante silenzio-assenso" prevedendo che, al momento della firma del contratto individuale di "assunzione", l'amministrazione fornisca al lavoratore una chiara, puntuale ed esaustiva informativa sulla previdenza complementare e informazioni specifiche sul "Fondo", anche mediante rinvio al sito *web* di quest'ultimo, con specifico riferimento alla modalità del silenzio-assenso; tale informativa deve essere espressamente menzionata nel contratto individuale di "assunzione". Nei successivi nove mesi dalla data di assunzione il lavoratore potrà esprimere la volontà di adesione, e iscriversi al "Fondo" utilizzando le modalità previste oppure potrà comunicare all'amministrazione la volontà di non adesione o, infine, potrà non esprimere alcuna volontà e attendere l'iscrizione automatica al "Fondo", a decorrere dal primo giorno del mese successivo alla scadenza dei nove mesi (va rilevato, infatti, che l'ipotesi ha esteso l'arco temporale rispetto al periodo minimo indicato dall'atto d'indirizzo).

9. L'art. 5, rubricato "Norma di prima applicazione", ha natura transitoria e disciplina il caso dei dipendenti in servizio alla data di sottoscrizione dell'accordo, assunti dopo il 1° gennaio 2019. La norma prevede che, entro nove mesi dalla sottoscrizione dell'accordo, le amministrazioni forniscono ai lavoratori in questione l'informativa di cui all'art. 4, attraverso una comunicazione personale e con modalità tali da garantire la certezza della data di ricezione, con specifico ed espresso riferimento all'adesione mediante silenzio-assenso ed al relativo termine, decorso il quale ha luogo l'iscrizione.
10. L'art. 6, dedicato al "Diritto di recesso del personale iscritto mediante silenzio-assenso", disciplina l'istituto del recesso, che può essere attivato dopo l'adesione realizzatasi con la modalità del silenzio-assenso. Il lavoratore dispone di un termine di trenta giorni per recedere senza costi e senza dover indicare il motivo;

tale termine decorre dalla data di comunicazione dell'adesione che il "Fondo" ha inviato al dipendente, ai sensi dell'art. 4, comma 7.

11. Infine, l'art. 7, contenente le "Norme finali", riporta il positivo avviso delle parti in merito al recepimento dei contenuti dell'accordo nello Statuto e nei regolamenti del "Fondo", con le procedure previste dalle norme che ne regolano il funzionamento.

Analisi degli aspetti economico-finanziari

12. È opportuno premettere che la regolamentazione sulle modalità di adesione lascia inalterati i meccanismi che governano la previdenza complementare nel settore pubblico. In particolare, nulla è innovato per quanto concerne le modalità e le misure della contribuzione a carico del lavoratore e all'obbligo di contribuzione a carico del datore di lavoro, già sancito nelle vigenti disposizioni contrattuali e di legge. La nuova regolamentazione delle modalità di adesione, in particolare del silenzio-assenso, potrà avere un effetto incrementale sul numero degli iscritti, poiché l'obbligo di fornire informazioni sulla previdenza complementare a carico delle amministrazioni, unitamente alla circostanza che, in caso di "silenzio", si determina un effetto di automatica adesione, avranno, presumibilmente, l'effetto di incrementare le adesioni. È utile precisare che, poiché l'Ipotesi di accordo riguarda solo gli assunti dopo il 1° gennaio 2019, tale effetto incrementale si potrà determinare su una platea più limitata rispetto al totale dei potenziali aderenti.

13. La stima degli effetti finanziari, riportata nella relazione tecnica allegata all'Ipotesi, è stata effettuata sulle amministrazioni pubbliche i cui dipendenti sono potenziali aderenti del Fondo Pensione Espero:

- Amministrazioni del comparto Scuola;
- Amministrazioni del comparto AFAM.

14. La stima dell'onere futuro potenziale – sviluppata nella successiva tabella – si basa sulle seguenti ipotesi:

- turn over al 100%, con mantenimento dell'attuale livello di occupazione;
- tasso annuo di cessazioni costante al 2,5% degli occupati, derivante da una ipotesi di anzianità media di servizio di 40 anni.

Per determinare l'onere a carico delle amministrazioni per il contributo datoriale, sono state inoltre utilizzate le retribuzioni medie pro-capite da conto annuale 2018, valutando le componenti retributive utili ai fini del calcolo del TFR in ragione dell'85 per cento della retribuzione media complessiva.

Tavola 1

Ipotesi di base del modello (€ mil)

	Occupati	Retribuzione media complessiva	Retribuzione utile ai fini del TFR ²	Assunti per anno ³	Valore medio annuale contributo datore ⁴
Fondo Espero	1.133.485	30.277,12	25.735,55	28.337	283,09

¹ Comparti Scuola e AFAM.

² Stimata in misura pari all'85% della retribuzione complessiva.

³ Previsione basata sull'ipotesi di cessazioni costanti ad un tasso del 2,5% annuo con turn-over assunti cessati al 100%.

⁴ 1,10% della retribuzione utile ai fini TFR.

Fonte: C.A. 2018 per occupati e retribuzione media complessiva.

Fonte: relazione tecnica allegata all'Ipotesi di accordo

15. Sulla base dei dati di riferimento sopra descritti è stata, poi, effettuata una previsione dell'andamento degli iscritti al Fondo Espero, in uno sviluppo a 15 anni, sulla base di ulteriori ipotesi:

- un tasso di adesione costantemente molto elevato sul bacino dei neoassunti, stimato prudenzialmente pari al 70%, per effetto del meccanismo del silenzio-assenso;
- un numero di nuove adesioni annuali sul bacino degli assunti ante-2019 in linea con gli attuali andamenti (0,1% all'anno sugli occupati ante-2019);

- un numero di uscite dal Fondo stimato pari al 5% l'anno sugli attuali aderenti, tenuto conto della distribuzione per età degli attuali iscritti, che presenta una maggiore concentrazione nelle fasce di età più elevate.

16. In prospettiva, la stima evidenzia il possibile raggiungimento a 15 anni di una percentuale di adesione di poco superiore al 33 per cento. Sulla base di quanto esposto è stato elaborato il flusso contributivo, con il conseguente onere finanziario, per il quale è stata ipotizzata una crescita dei salari nominali di circa l'1 per cento l'anno. La seguente tabella riepiloga gli oneri annuali per il contributo datoriale, in uno scenario di adesioni, comunque, su livelli particolarmente elevati.

Tavola 2

Unità di personale, % di adesione e previsione di onere a 15 anni

Anno	Iscritti Espero al 31/12 dell'anno precedente	Nuove adesioni per anno sul bacino dei neo-assunti dal 2019	Nuove adesioni per anno sul bacino degli occupati ante-2019	Usciti Espero per anno	Iscritti Espero al 31/12 dell'anno corrente	Percentuale di adesione su potenziali	Previsione onere (Mln di Euro)
2021	98.142	59.508	1.105	4.907	153.848	13,57%	44,43
2022	153.848	19.836	1.077	4.907	169.854	14,99%	49,54
2023	169.854	19.836	1.048	4.907	185.831	16,39%	54,74
2024	185.831	19.836	1.020	4.907	201.780	17,80%	60,04
2025	201.780	19.836	992	4.907	217.701	19,21%	65,42
2026	217.701	19.836	963	4.907	233.593	20,61%	70,90
2027	233.593	19.836	935	4.907	249.457	22,01%	76,47
2028	249.457	19.836	907	4.907	265.293	23,41%	82,14
2029	265.293	19.836	878	4.907	281.100	24,80%	87,90
2030	281.100	19.836	850	4.907	296.879	26,19%	93,76
2031	296.879	19.836	822	4.907	312.630	27,58%	99,73
2032	312.630	19.836	793	4.907	328.352	28,97%	105,79
2033	328.352	19.836	765	4.907	344.046	30,35%	111,95
2034	344.046	19.836	737	4.907	359.712	31,74%	118,22
2035	359.712	19.836	708	4.907	375.349	33,11%	124,60

Fonte: relazione tecnica allegata all'Ipotesi di accordo

Valutazione della compatibilità finanziaria ed economica

17. La copertura degli oneri per la contribuzione a carico dei datori di lavoro della previdenza complementare è assicurata dalle norme di legge e dalle disposizioni

contrattuali vigenti in materia. A tal riguardo, si ricorda che l'obbligo dei datori di lavoro pubblici di sostenere i suddetti oneri fu stabilito inizialmente, per le amministrazioni statali, dall'art. 26 comma 18 della legge 448 del 23 dicembre 1998 (legge finanziaria per il 1999), disponendo una cifra di 200 miliardi di lire. Il successivo CCNQ 29/7/1999 stabiliva le procedure per la costituzione dei fondi pensione mediante rinvio a successivi accordi. Con l'art. 3 del Decreto-legge 24 novembre 2000, n. 346 fu inoltre attribuita ai fondi di previdenza complementare una ulteriore somma una-tantum (100 miliardi di lire). Infine, l'art. 74 della legge 388 del 23 dicembre 2000 (legge finanziaria 2001) elevò definitivamente le risorse disponibili da 200 a 300 miliardi di lire a decorrere dall'anno 2001. Le spese per la previdenza complementare, inoltre, furono espressamente qualificate come spesa permanente di natura corrente.

18. Conclusivamente, alla luce di tutto quanto sopra premesso e rappresentato, considerato che le percentuali di adesione sono risultate sensibilmente più basse rispetto a quanto inizialmente stimato, il disallineamento tra la stima iniziale e quanto effettivamente realizzatosi ha determinato un utilizzo delle risorse stanziato nel bilancio dello Stato ampiamente al di sotto delle previsioni (lo stanziamento, largamente superiore all'esigenza attuale, risulta appostato nel capitolo 2156 del bilancio dello Stato), si certifica positivamente l'Ipotesi di accordo in epigrafe.