

Studio Legale

Prof. Avv. RAFFAELLO CAPUNZO

Professore di Ruolo II f.

Facoltà di Giurisprudenza

Università di Napoli "Federico II"

Mi viene richiesto circostanziato parere in ordine all'individuazione delle modalità di computo dell'indennità di amministrazione nella base di calcolo della pensione per il personale dipendente dalle Pubbliche Amministrazioni.

Ebbene, la nostra indagine conoscitiva sugli atti, iniziative e provvedimenti giurisdizionali formatasi sul punto deve necessariamente giovare di una breve premessa sulla natura dell'istituto in discorso per poi stabilire – quale oggetto della presente attività consulenziale – se l'indennità di amministrazione vada ascritta nella c.d. quota "A" ovvero in quota "B". Distinzione, questa, di non poco momento in ragione dei diversi riflessi che la predetta configurazione esplica sulla determinazione della base di calcolo per l'erogazione del trattamento pensionistico in favore del personale dipendente delle Pubbliche Amministrazioni cessato dal servizio attivo.

Ai presenti fini si intende per quota "A" l'importo relativo alle anzianità contributive acquisite anteriormente al 01 gennaio 1993 da calcolarsi secondo la normativa vigente precedentemente alla data anzidetta (cfr. art. 13, comma 1, lett. A) D.lvo n°503/92 recante norme per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori pubblici e privati).

Di converso per quota "B" si intende la quota di pensione corrispondente alla anzianità contributiva acquisita a decorrere dal 01 gennaio 1993 (cfr. art. 13, comma 1, lett. b) D.lvo n°503/92).

La normativa antecedente al 01 gennaio 1993 – data costituente il discrimen tra i due diversi sistemi di calcolo – va individuata nell'art. 43 del T.U. 29 dicembre 1973, n°1092 così come sostituito dall'art. 15 della

Legge 29 aprile 1976, n°77 il quale, dopo aver tassativamente indicato quali emolumenti vanno inseriti nella base di calcolo del trattamento di quiescenza, recita all'ultimo comma: *“agli stessi fini, nessun altro assegno o indennità, anche se pensionabili, possono essere considerati se la relativa disposizione di legge non ne preveda espressamente la valutazione nella base pensionabile”*.

Successivamente con la legge 08 agosto 1995, n°335 (c.d. Legge “Dini”) di riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, allo scopo di armonizzare i diversi ordinamenti pensionistici, ha introdotto una differente accezione del concetto di pensionabilità, di diretta derivazione dal sistema vigente nell'assicurazione generale obbligatoria gestito dall'INPS.

Secondo tale disposizione “a far tempo dal 01 gennaio 1996, tutti gli emolumenti corrisposti al lavoratore, ad eccezione di quelli tassativamente indicati nell'art. 12 della Legge n°153/69 sia che attengano al c.d. trattamento fondamentale che a quello accessorio, concorrono a formare la base contributiva e dunque quella pensionabile”.

L'art. 34, comma 2, lett. a) del CCNL Comparto Ministeri, ha istituito l'indennità di amministrazione quale compenso annuo, fisso e retributivo, definendola con carattere di generalità e continuità.

A questo proposito appare utile evidenziare che, secondo la Tab. 1, p. 3 allegata al CCNL 1994/1997 le indennità di amministrazione vengono corrisposte di norma nelle medesime fattispecie in cui ritiene erogato lo stipendio tabellare, vengono perciò ridotte proquota in caso di tempo parziale orizzontale ed al 50 % in caso di sospensione cautelare del procedimento disciplinare.

Come per altre voci della retribuzione ordinaria, anche l'indennità di amministrazione è soggetta a ritenuta in quanto, ai sensi dell'art. 2, commi 9 e 10 della Legge “Dini” ogni elemento della retribuzione fissa e mensile,

ad esclusione dell'assegno per il nucleo familiare, va assoggettato al contributo ai fini della pensione con decorrenza 01 gennaio 1996".

Ne consegue che ogni elemento della retribuzione fissa mensile costituisce emolumento assoggettabile a ritenuta ai fini pensionistici e va, pertanto, calcolato ai fini della determinazione della pensione.

L'esame di tutte le predette disposizioni fanno affermare che il trattamento definito << indennità di amministrazione >> debba essere considerato come elemento **generale e costante della retribuzione** e, in quanto tale, rientrante nella base pensionabile e parte integrante della retribuzione, imponibile ai fini contributivi oltre che alla determinazione della base pensionabile.

Concorda sul punto l'Amministrazione ex Tesoro che in occasione di un parere reso in tema di sequestrabilità dell'indennità di amministrazione, ha testualmente osservato che *“la denominazione indennità attribuita all'assegno in questione appare collegata alla funzione di conservazione del trattamento economico già in godimento, sottesa alla norma che ne ha previsto l'istituzione”*.

Occorre tenere presente, nondimeno, che il diritto alla percezione dell'indennità in discorso è ricondotto, di norma, alla medesima fattispecie in cui viene erogato lo stipendio tabellare per espressa previsione del terzo comma della tabella 1, allegato B del CCNL 1994/1997.

Posta in tal modo querelle, configurato così l'istituto della indennità di amministrazione, precisate le diverse decorrenze a seconda della sua iscrizione alla c.d. quota “A” ovvero alla quota “B”, si consideri la **Circolare n°51 del 22 maggio 2002 a firma del Dirigente Generale della Direzione Centrale Trattamenti Pensionistici Uff. 1 Normativa presso l'Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche (d'ora innanzi INPDAP).**

In tale ambito è dato leggere : “... *La scrivente Direzione Centrale, con nota n°1584/M del 29 novembre 2001 ha investito il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali della problematica (individuazione delle modalità di computo della indennità di amministrazione nella base di calcolo della pensione per il personale alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni del Comparto Ministeri) al fine di acquisire un indirizzo interpretativo definitivo. Il dicastero vigilante, con nota n°899/70524 del 17 aprile 2002 ha ritenuto non possibile, a legislazione vigente, includere attraverso un’interpretazione amministrativa, l’indennità in esame tra le voci pensionabili nella quota “A” della pensione per il personale del Comparto Ministeri. Secondo il parere del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a tale ipotesi ostano sia la natura di retribuzione accessoria – e come tale non sottoposta ad imposizione contributiva, almeno fino al 31 dicembre 1995 (e come avrebbe potuto esserlo diversamente visto che i contributi previdenziali relativi alla fruizione dell’indennità di amministrazione sono stati previsti per legge soltanto con decorrenza 01 gennaio 1996?) – sia la sua esclusione dall’elenco, tassativo e coperto da riserva di legge, di cui all’articolo 15 della Legge 29 aprile 1976, n°177 che disciplina la retribuzione pensionabile dei dipendenti civili dello Stato.*

Lo stesso dicastero ha, inoltre, espresso l’avviso che la valutabilità nella quota “A” di pensione dell’indennità di amministrazione, ragionevolmente accettabile in astratto, non può che passare attraverso l’emanazione di una disposizione legislativa che dovrebbe trovare comunque un’adeguata copertura finanziaria. Tale orientamento è stato preventivamente concordato con i rappresentanti del Ministero dell’economia e delle finanze e del Dipartimento della funzione pubblica.

Per le considerazioni sopra esposte si conferma la valutazione dell’elemento retributivo di cui trattasi, congiuntamente agli elementi accessori, limitatamente alle quote di pensione relative alla anzianità di servizio maturate dal 01 gennaio 1996 per la parte eccedente il 18%, della base

pensionabile, secondo i meccanismi di cui all'articolo 2, commi 9, 10 e 11 della Legge n°335/95".

L'INPDAP, dunque, facendo proprie le valutazioni espresse dal Welfare, ha ritenuto che la indennità di amministrazione andasse ascritta alla quota "B", con decorrenza contributiva evidentemente deteriore rispetto ad una sua eventuale iscrizione alla quota "A".

Ma la predetta opzione risulta allo stato isolata e superata soprattutto in ragione del diverso orientamento assunto dalla giurisprudenza contabile si consideri quanto ritenuto dalla **Corte dei Conti – Sez. centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato di cui alla deliberazione n°2 del 24 marzo 2004.**

Il presente deliberato venne occasionato dall'esame e pronuncia sul visto e conseguente registrazione da opporsi sul decreto liquidativo del trattamento di quiescenza disposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in favore del dott. Tonino Longhi già dipendente di prima fascia della stessa amministrazione.

Orbene, sulla disputa che ci occupa, venne in tale ambito autorevolmente sostenuto che: *".. Esaminando, ora, più specificamente l'insorto contrasto interpretativo che, giova ricordare, attiene alla individuazione della quota di pensione dove collocare la retribuzione di posizione di parte variabile, va rilevato che mentre l'Amministrazione la individua nella quota "A", in quanto riconosce – prescindendo dalla qualificazione formale ricevuta dall'emolumento "trattamento accessorio e variabile" – alla retribuzione di posizione fissa e variabile la natura stipendiale e ritenendola altresì diretta emanazione delle indennità di posizione di cui alla legge n°334/97 pensionabile ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a) D.lvo n°503/92, il consigliere istruttore, di contro, ritiene che trattandosi di << emolumento accessorio >>, il segmento variabile dello stesso non possa che essere valutato secondo la regola introdotta dall'art. 2, commi 9, 10 e 11 legge*

n°335/95, diversamente, a quanto ritenuto per la parte fissa che ricompresa nel trattamento economico fondamentale, come è dato desumere dall'art. 38, punti 3 e 4 del pertinente contratto, ha assorbito le indennità di posizione di cui alla legge n°334/97 citata assumendone correlativamente i relativi caratteri non escluso quello della pensionabilità in quota A.

Al riguardo il Collegio, esclusa la natura stipendiale della retribuzione di posizione ed esclusa altresì la pretesa derivazione dalla “datata” indennità di funzione prevista per gli allora primi dirigenti e dirigenti superiori dall'art. 47 del D.P.R. 30 giugno 1972, n°748 – come inoltre sostenuto dall'Amministrazione facendo proprio l'avviso dell'INPDAP – osserva come l'avvenuto frazionamento dell'emolumento, originariamente ricompreso in quota “A” nella sua interezza, ancorché si ribadisce avente natura variabile ed accessoria, non possa determinare una differenziata collocazione, ai fini di pensione – in quota A e in quota B – atteso che a ben considerare l'innovazione introdotta dal pertinente contratto di categoria, nel disporre in ordine all'emolumento, consiste nel rendere fissa una parte della retribuzione di posizione “di importo uguale per tutti, impermeabile ai cambiamenti di incarico e costante in caso di assenza temporanea di funzioni”, attraendola altresì nel trattamento economico fondamentale – art. 38, comma 3 CCNL – (cfr. memoria Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 23 febbraio 2004).

La Sezione, inoltre, ritiene di non poter condividere l'interpretazione cui è pervenuto il consigliere istruttore secondo cui l'indennità di cui alla legge 334/97 sia stata assorbita esclusivamente dalla parte fissa della retribuzione di posizione mutuandone, essa sola, il requisito di pensionabilità in quota A.

Infatti da una attenta lettura del comma 4 dell'art. 38 avanti citato è dato ricavare che è il trattamento economico fondamentale – in tutte le sue

componenti – che assorbe l'indennità in discorso e non soltanto, quindi la suddetta parte fissa.

Il collegio ritiene pertanto di non poter ragionevolmente escludere che il rapporto di derivazione con l'indennità di cui alla legge n°334/97 si ponga con l'intera retribuzione di posizione, nelle due componenti fissa e variabile e che, conseguentemente, entrambe mutuino il requisito della pensionabilità in quota A.

*...Sul punto la Sezione ritiene conclusivamente che **esattamente l'Amm.ne abbia inserito nella quota A di pensione l'importo della retribuzione di posizione, nelle due componenti fissa e variabile**.*

Le prefate considerazioni, rese in riferimento all'iscrizione dell'indennità di posizione in quota A, valgono anche e soprattutto per l'indennità di amministrazione in ragione della sostanziale e riconosciuta omogeneità dei due istituti, entrambi corredanti in maniera generale, fissa e continuativa la retribuzione mensile del personale dipendente delle Pubbliche Amministrazioni.

Verrebbe da dire in ragione della conclamata identità legislativa e giurisprudenziale dei due istituti perché mai l'uno è inserito in quota "A" e l'altro in quota "B"?

La stessa giurisprudenza lavoristica, chiamata a pronunciarsi sulla odierna querelle, non ha esitato ad affermare che: *“l'indennità di amministrazione, prevista dalla contrattazione collettiva applicabile ai dipendenti ministeriali, ha natura di emolumento squisitamente retributivo, avente carattere di generalità e di continuità, di tal che va certamente inserito nella base pensionabile ai fini del calcolo della quota A di cui all'art. 13, comma 1, lett. a) D.lvo n°503/92 riguardante le anzianità contributive maturate antecedentemente alla data del 01 gennaio 1993”* (cfr. **Tribunale di Orvieto, sezione Lavoro, sentenza 25 marzo 2005,**

n°13; idem Tribunale di Pisa, sezione Lavoro, 10 dicembre 2003, n°726).

La giurisprudenza contabile, invece, ha da tempo, come già precisato, assunto una posizione netta e definitiva a favore dell'inserimento dell'indennità di amministrazione in quota "A".

Sia consentito allo scrivente di riferire alcuni significativi passi della sentenza n°2254 del 18 giugno – 30 luglio 2004 resa dalla Giudice Unico per le pensioni presso la Corte dei Conti – sez. Giurisdiz. per la Regione Sicilia, passata in cosa giudicata.

*“... Senonché la legge 08 agosto 1995, n°335 (“Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare”), ha modificato il concetto di pensionabilità degli emolumenti corrisposti ai dipendenti pubblici, al fine di uniformare i diversi ordinamenti pensionistici, stabilendo che, a far data dal 01 gennaio 1996, tutti gli emolumenti corrisposti al lavoratore concorrono a formare la base contributiva e, quindi, pensionabile; nel nuovo sistema, pertanto, la pensionabilità **non è più retta dal criterio della tassatività che caratterizza la precedente quota “A” di pensione, bensì da quello recato dall’art. 2, commi 9, 10 e 11 della predetta Legge n°335/95 (in tal senso si richiama la deliberazione n° 2/2004/P della Sezione centrale di controllo).***

Con specifico riferimento alla indennità di amministrazione, disciplinata dall’art. 34 del D.P.C.M. 3 marzo 1995.... la stessa, nell’allegato B) tabella I nn. 2 e 3 – al quale il predetto articolo fa riferimento nel determinare le quote di retribuzione accessoria aventi carattere di generalità e continuità – è ricompresa fra le voci retributive ed è disposta la sua erogazione nelle medesime fattispecie nelle quali è corrisposto lo stipendio tabellare.

Occorre, altresì, evidenziare come, proprio per l’intimo collegamento esistente tra stipendio tabellare ed indennità di amministrazione, quest’ultima viene ridotta pro-quota nell’ipotesi di tempo parziale

orizzontale ed al cinquanta per cento in caso di sospensione cautelare per procedimento disciplinare.

Inoltre, come per altre voci della retribuzione ordinaria, anche l'indennità di amministrazione è soggetta a ritenuta, in quanto, ai sensi dell'art. 2 commi 9 e 10 della legge 08 agosto 1995, n°335, ogni elemento della retribuzione fissa mensile va assoggettato al contributo ai fini della pensione, con decorrenza dal 01 gennaio 1996; quindi, poiché ogni elemento della retribuzione fissa mensile costituisce emolumento assoggettabile a ritenuta ai fini pensionistici, essi devono essere calcolati ai fini della determinazione della pensione.

Infine, come osservato dalla difesa dei ricorrenti, appare utile rilevare che la natura retributiva dell'indennità di amministrazione è stata confermata anche dall'art. 33 del C.C.N.L. del comparto Ministeri del 16 febbraio 1999 e dall'art. 17, comma 11 del C.C.N.L. del comparto Ministeri del 16 maggio 2001, nei quali viene precisato che essa <<... è corrisposta per dodici mensilità, ha carattere di generalità ed ha natura fissa e ricorrente>>.

*Conclusivamente, sulla base delle considerazioni che precedono, ritiene questo Giudice che **l'indennità di amministrazione rientra nel computo della quota "A" di pensione di cui all'art. 13 del D.Lvo n°503/92, norma che – come già descritto – disciplina il passaggio dal vecchio al nuovo sistema di calcolo della pensione, stabilendo, per una quota dalla base pensionabile, il riferimento all'importo relativo all'anzianità contributiva acquisita anteriormente al 01 gennaio 1993, determinato – ex art. 43 del D.P.R. n° 1092/73 e successiva evoluzione normativa – con il computo di tutti gli elementi fissi e continuativi della retribuzione percepita, tra i quali certamente è da ricomprendere l'indennità di amministrazione***” (cfr. Corte dei Conti – sez. Giurisdiz. per la Regione Sicilia n°2254/2004; idem Corte dei Conti – sez. Giurisdiz. per la Regione Sicilia n° 1620/2004).

Ancora più significativo in parte qua, in quanto promanante dalla stessa Amministrazione (INPDAP) che aveva originariamente rifiutato la configurazione dell'indennità di amministrazione in quota A, è l'ordine del giorno n°38 di cui alla seduta del 02 dicembre 2004, con il quale il Comitato di Indirizzo e Vigilanza dell'INPDAP

VISTA l'informativa n° 51 del 22/05/2002 con la quale l'INPDAP, per quanto riguarda la valutazione dell'indennità di amministrazione nella quota "A" di pensione, si è conformato all'avviso contrario espresso dai Ministeri vigilanti, secondo il quale necessita l'emanazione di una specifica disposizione legislativa assistita da un'adeguata copertura finanziaria;

VISTA la sentenza n° 1620/2004, con la quale la Sezione Giurisdizionale per la Regione siciliana della Corte dei Conti ha riconosciuto il diritto del ricorrente alla rideterminazione del trattamento pensionistico con l'inclusione della predetta indennità nella quota "A" di cui all'art. 13, comma 1, lettera a) del D.Lvo n°503/92;

CONSIDERATA l'impossibilità di generalizzare tale giudicato, stante il vigente divieto di legge;

RITENUTO peraltro, prevedibile un massiccio aumento del relativo contenzioso ed, in caso di costante soccombenza dell'INPDAP, l'inevitabile lievitazione delle spese di giudizio e delle somme dovute a titolo di interessi legali e/o rivalutazione monetaria;

RITENUTO opportuno acquisire presso le sedi istituzionali competenti un parere definitivo alla luce della nuova situazione venutasi a determinare e delle verosimili conseguenze negative per l'Istituto

DA' MANDATO

Al Presidente di intraprendere presso le competenti sedi istituzionali ogni utile iniziativa volta all'acquisizione del parere in premessa".

Per concludere sul punto ed in riferimento alle considerazioni sin qui rese, a parere dello scrivente, le perplessità sollevate dai ministeri vigilanti (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Dipartimento della Funzione Pubblica e Ministero dell'Economia e delle Finanze), recepite dalla stessa INPDAP, vadano necessariamente riattualizzate alla luce dell'univoco orientamento giurisprudenziale, sia lavorista che contabile, medio tempore formatosi. Orientamento che propende inequivocabilmente – sulla scorta di una attenta disamina dell'articolato normativo formatosi in parte qua – sulla ascrivibilità dell'indennità di amministrazione in quota "A" ai fini del suo computo per la determinazione della base di calcolo del trattamento di quiescenza relativo al personale dipendente delle Pubbliche Amministrazioni che sia cessato dal servizio attivo.

Peraltro, opinare diversamente, significherebbe per l'INPDAP polo previdenziale unico del pubblico impiego, alimentare in via esclusivamente dilatoria e strumentale un contenzioso destinato a vederla soccombere con tutte le negative conseguenze del caso sub specie di condanna al pagamento di spese processuali, interessi legali e rivalutazione monetaria determinativi di consequenziali fattispecie di danno erariale.

Sarebbe pertanto auspicabile, al fine di non subire le conseguenze di cui sopra che i Ministeri vigilanti dispongano ipso facto la revoca della nota n°899/70524 del 17 aprile 2002 in uno con la circolare I.N.P.D.A.P. n°51 del 22 maggio 2002.

Nel senso delle suindicate considerazioni rese in punto di fatto e di diritto si rende il richiesto parere.

Napoli,

Prof. Avv. Raffaello Capunzo