



6 scatti ai fini previdenziali e pensionistici



CONSIGLIO DI STATO SEZIONE PRIMA

Adunanza di Sezione del 12 giugno 2013

Il Parere oltre all'eventuale spettanza o meno al personale della carriera prefettizia si allarga anche per il personale non dirigente del comparto difesa - sicurezza.

Ecco 2 punti al riguardo:

1) - *Innanzitutto non può non tenersi conto che i sei aumenti periodici, per scelta del legislatore, sono corrisposti soltanto virtualmente nell'ultimo giorno di servizio e rilevano esclusivamente ai fini del calcolo della base pensionabile, sicché riverbano i loro effetti pressoché totalmente sul trattamento previdenziale e pensionistico, disciplinato dalla legge.*

2) - *Un ulteriore supporto esegetico discende dalla circostanza che il beneficio dei sei scatti continua ad essere corrisposto sia al personale non dirigente del comparto difesa - sicurezza, il cui trattamento economico è definito su base negoziale, sia al personale con qualifica dirigenziale delle Forze di polizia e delle Forze armate, relativamente alle quali l'art. 1911 del Codice dell'ordinamento militare ha ribadito l'applicabilità dell'istituto dei sei aumenti periodici di stipendio ai fini della liquidazione del trattamento di fine servizio.*

Numero 03826/2013 e data 11/09/2013



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 12 giugno 2013

NUMERO AFFARE 00679/2013

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

Quesito sull'attribuzione dei sei scatti ai fini previdenziali e pensionistici al personale della carriera prefettizia.

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. 7113 del 4 marzo 2013, con la quale il Ministero dell'interno - Dipartimento per le politiche del personale ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto;
visto il parere interlocutorio reso dalla Sezione all'adunanza del 10 aprile 2013;
viste le relazioni ministeriali integrative del 24 aprile 2013 e del 16 maggio 2013;
esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Elio Toscano;

Premesso.

Il Ministero dell'interno rappresenta che alcune sedi territoriali dell'INPS - gestione ex INPDAP - hanno fatto pervenire, di recente, a prefetti a riposo richieste di restituzione dell'importo relativo al beneficio dei "sei aumenti periodici stipendio", ricompresi nel calcolo dell'indennità di buonuscita ai sensi dell'art. 6 bis, comma 3 bis, del decreto legge 21 settembre 1987, n. 387, convertito nella legge 20 novembre 1987, n. 472, come modificato dalla legge 7 agosto 1990, n. 232.

Precisa l'Amministrazione che l'art. 6 bis, comma 3 bis, sopracitato ha esteso al personale dirigente indicato nel diciannovesimo comma dell'art. 43 della legge 1° aprile 1981, n. 121, come modificato dall'art. 20 della legge 10 ottobre 1986, n. 668, nonché ai dirigenti del Corpo forestale dello Stato e del Corpo degli agenti di custodia la valutazione dei sei scatti di stipendio in questione nel calcolo del trattamento di buonuscita, già prevista dall'art. 13 della legge n. 804 del 1973 per i generali e i colonnelli disposizione all'atto della cessazione dal servizio.

A sua volta, il comma diciannovesimo dell'art. 43 detto specifica che l'estensione riguarda il personale appartenente alle qualifiche dirigenziali e categorie equiparate dei ruoli indicati nella stessa legge 121 del 1981, tra i quali sono ricompresi i prefetti, definiti dalla stessa legge "Autorità provinciali di pubblica sicurezza". Nei confronti di questi ultimi l'attribuzione dei "sei scatti" ha trovato costante applicazione dal momento dell'entrata in vigore della relativa disposizione legislativa che ne ha disposto l'estensione.

L'Amministrazione aggiunge che l'INPS ha ora espresso l'avviso che il beneficio previdenziale in questione sarebbe stato soppresso dal d.P.R. n. 306 del 2001, che ha recepito l'accordo sindacale per la carriera prefettizia relativa al biennio 2000-2001, per gli aspetti normativi e retributivi.

Di diverso avviso è il Ministero dell'interno, che sostiene che il d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, con cui si è provveduto al riordino della carriera prefettizia, pur mantenendo il regime di diritto pubblico per il rapporto di impiego del personale prefettizio, ha previsto che talune materie fossero oggetto di procedimento negoziale e tra queste il trattamento economico fondamentale e accessorio.

Coerentemente con la superiore fonte legislativa l'art. 26 del d.P.R. n. 316 del 2001 ha disapplicato una serie di disposizioni non più compatibili con il rinnovato quadro ordinamentale, senza tuttavia incidere su quelle di carattere previdenziale, sottratte alla procedura negoziale.

Tale orientamento è stato in precedenza condiviso anche dall'INPDAP, che con circolare 23 maggio 2005 n. 17, avente a oggetto "Gestione delle attività pensionistiche del personale del Ministero dell'interno" ha previsto l'attribuzione al personale della carriera prefettizia dei sei aumenti periodici, di cui all'art. 6 bis, comma 3 bis del d.l. n. 387 del 1987.

Al fine di far chiarezza sul punto controverso, sul quale nel corso di specifiche riunioni l'orientamento del Ministero dell'interno, favorevole all'applicazione dell'istituto, è stato condiviso anche dai rappresentanti dei Ministeri della pubblica amministrazione e della semplificazione e dell'economia e delle finanze, è richiesto il parere del Consiglio di Stato.

Considerato.

La Sezione, esaminata l'ulteriore documentazione pervenuta in ordine all'avviso dell'INPS sulla specifica questione, ritiene opportuno ripercorrere le fonti normative che disciplinano l'attribuzione dei c. d. "6 scatti" ai fini previdenziali e pensionistici, per procedere, quindi, alla verifica del quesito se detto istituto debba essere applicato anche al personale della carriera prefettizia che cessa dal servizio.

In primo luogo si considera che l'attribuzione di "6 aumenti periodici di stipendio in aggiunta a qualsiasi altro beneficio spettante", è stata prevista dall'art. 13 della legge 10 dicembre 1973, n. 804, "ai fini

della liquidazione della pensione e dell'indennità di buona uscita, in luogo della soppressa promozione alla vigilia" per i soli generali e colonnelli delle Forze armate e della Guardia di finanza nella posizione di "a diposizione", all'atto della cessazione dal servizio. Con detto intervento normativo, il legislatore ha inteso attivare un meccanismo destinato ad elevare la misura del trattamento di quiescenza rendendolo avulso dal sistema delle promozioni.

Detto meccanismo, con le medesime finalità, è stato successivamente riesaminato e applicato a tutti gli ufficiali con la legge 19 maggio 1986 n. 224 e alle restanti categorie di personale militare con il decreto legge 16 settembre 1987, convertito con modificazioni con legge 14 novembre 1987, n. 468, trasformandosi, pertanto, in un beneficio tipico dello status militare.

L'istituto, nel quadro della progressiva omogeneizzazione del trattamento economico, previdenziale e, per quanto possibile, normativo degli addetti al comparto difesa - sicurezza è stato, infine, esteso al personale dei ruoli della Polizia di Stato e delle altre Forze di polizia ad ordinamento civile con qualifica equiparata dall'art. 6 bis del d.l. 21 settembre 1987, n. 387, convertito con modificazioni con legge 20 novembre 1987, n. 472.

Per quanto di interesse ai fini in esame, il comma 3 bis dell'art. 6 bis citato ha disposto che il beneficio previsto dall'articolo 13 della legge 10 dicembre 1973, n. 804 si applica al personale dirigente "indicato nel diciannovesimo comma dell'articolo 43 della legge 1° aprile 1981, n. 121, come sostituito dall'articolo 20 della L. 10 ottobre 1986, n. 668, ed ai dirigenti del Corpo forestale dello Stato e del Corpo degli agenti di custodia", che cessino dal servizio per limiti di età, per inabilità o per decesso, ovvero nel caso in cui abbiano compiuto 55 anni di età e 35 anni di servizio utile.

A sua volta nel diciannovesimo comma dell'art 43 della legge n. 121 del 1981 si precisa che il trattamento economico del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali dei ruoli indicati nella stessa legge e categorie equiparate è regolato dalla legge 10 dicembre 1973, n. 804 e dalle norme della legge n. 121 del 1981.

Dall'entrata in vigore dell'art. dall'art. 6 bis del d.l. n. 387 del 1987, l'istituto dei "sei scatti" è stato applicato per le ragioni espresse nella relazione ministeriale anche ai prefetti, che, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 121 del 1981, hanno responsabilità di vertice nell'Amministrazione della pubblica sicurezza quali Autorità provinciali di pubblica sicurezza.

Orbene, in base a quanto sin qui considerato si può affermare che l'istituto in questione, anche dopo la sua estensione con finalità perequative agli operatori del comparto sicurezza come individuati dalla legge n. 121 del 1981, non ha perso l'iniziale caratterizzazione di beneficio connesso allo status di una circoscritta categoria di dipendenti pubblici.

Richiamato il quadro normativo, si rileva che nel quesito posto si confrontano due tesi: da una parte l'INPS - gestione ex INPDAP - il quale sostiene che la disposizione di legge, che consente l'erogazione dei sei scatti all'atto del congedo, non sarebbe più applicabile ai prefetti, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, che ha apportato sensibili modifiche alla carriera prefettizia, introducendo una speciale procedura negoziale per quanto concerne il trattamento economico; dall'altra l'Amministrazione dell'interno, che afferma che il trattamento previdenziale e pensionistico è escluso per legge dal confronto negoziale.

Al riguardo, va esaminato il disposto dell'art. 28 del d.lgs. n. 139 del 2000, il quale, nel definire l'ambito ed i limiti del procedimento di negoziazione, include "il trattamento economico fondamentale ed accessorio", ma nulla dispone sul trattamento previdenziale e pensionistico, che rimane, pertanto, escluso dalle materie negoziabili. Né, invero, si rinvencono nel testo della riforma disposizioni normative volte a regolare il trattamento di quiescenza del personale della carriera prefettizia, rispetto alla normativa in vigore per i dipendenti pubblici.

La riscontrata "non negoziabilità" della materia pensionistica costituisce un valido ausilio interpretativo per respingere la tesi secondo cui la disposizione che consentiva l'applicazione ai prefetti dell'istituto dei "sei scatti" sarebbe stata soppressa dal d.P.R. n 23 maggio 2001, n. 316 con il quale è stato recepito il primo accordo per il personale della carriera prefettizia relativo al biennio 2000/2001. Sul punto è innegabile che l'art. 26, comma 1, lettera g), del d.P.R. n. 316 del 2001 include tra le "disapplicazioni" con riferimento al trattamento economico la legge 10 ottobre 1986 n. 668; tuttavia, oltre a doversi considerare il significato letterale dei termini "trattamento economico", sul piano ermeneutico non possono sussistere dubbi che la "disapplicazione" non

possa coinvolgere norme che riguardano istituti concernenti il trattamento previdenziale e pensionistico, escluso dalla negoziabilità.

In proposito occorre tener conto anche delle argomentazioni *a contrariis*, che postulano che l'istituto dei sei scatti ha natura stipendiale, profilo che risulterebbe confermato dalla previsione introdotta dall'art. 4, comma 1 del d.lgs. 30 aprile 1997, n. 165, il quale dispone che gli aumenti periodici sono attribuiti in aggiunta alla base pensionabile e sono assoggettati alla contribuzione previdenziale; conseguentemente il benefico in questione sarebbe stato travolto dalla disapplicazione della legge n. 668 del 1986 in ordine al trattamento economico dei prefetti.

La Sezione ritiene che le suddette obiezioni vadano disattese, per più motivi.

Innanzitutto non può non tenersi conto che i sei aumenti periodici, per scelta del legislatore, sono corrisposti soltanto virtualmente nell'ultimo giorno di servizio e rilevano esclusivamente ai fini del calcolo della base pensionabile, sicché riverbano i loro effetti pressoché totalmente sul trattamento previdenziale e pensionistico, disciplinato dalla legge.

Non può essere, poi, ignorato il legittimo affidamento sulla percezione del beneficio indotto sugli interessati coinvolti nella contribuzione, affidamento meritevole di tutela non meno di quello di coloro che, andati in quiescenza dopo l'entrata in vigore della riforma della carriera prefettizia, hanno beneficiato sinora dell'istituto in parola.

Un ulteriore supporto esegetico discende dalla circostanza che il beneficio dei sei scatti continua ad essere corrisposto sia al personale non dirigente del comparto difesa - sicurezza, il cui trattamento economico è definito su base negoziale, sia al personale con qualifica dirigenziale delle Forze di polizia e delle Forze armate, relativamente alle quali l'art. 1911 del Codice dell'ordinamento militare ha ribadito l'applicabilità dell'istituto dei sei aumenti periodici di stipendio ai fini della liquidazione del trattamento di fine servizio.

Va ancora considerato che la riforma della carriera prefettizia non ha inciso sulle attribuzioni dei prefetti quali Autorità provinciali di pubblica sicurezza, il cui incardinamento funzionale nell'Amministrazione della pubblica sicurezza è rimasto inalterato.

In presenza delle richiamate fonti normative, che in base ad una interpretazione letterale, logica, sistematica e razionale confermano l'intendimento del legislatore di correlare il beneficio in questione allo status descritto, e in assenza di disposizioni legislative contrarie, la Sezione ritiene che non sussistano i presupposti per riconsiderare l'applicazione del beneficio dei sei aumenti stipendiali nei confronti del personale appartenente alla carriera prefettizia.

P.Q.M.

nei termini di cui in motivazione è il parere.

L'ESTENSORE
Elio Toscano

IL PRESIDENTE
Giuseppe Barbagallo

IL SEGRETARIO
Francesca Albanesi