

Direzione Contrattazione 1

Avvocatura Generale dello Stato
roma@mailcert.avvocaturastato.it
adele.bertisuman@avvocaturastato.it

Ministero dell'Istruzione
dgpersonalescuola@postacert.istruzione.it

E p.c:
Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia Ufficio
III – Ambito Territoriale per la Provincia di Bari
uspba@postacert.istruzione.it

Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari
bari@mailcert.avvocaturastato.it

Prot. Nota n. 159882/2020 del 17/03/2020
Tipo Affare CS 11426/20 - Sez. VII Proc. A. Berti Suman
Prot. ARAN E. n. 2420/2020 del 17/03/2020

Oggetto: Trattenimento delle somme corrispondenti all'Indennità Integrativa Speciale sullo stipendio dei docenti che prestano servizio all'estero

Con la nota a margine indicata codesta Avvocatura ha chiesto l'avviso della scrivente Agenzia in ordine alla vigenza o meno della previsione di cui all'art. 76 del CCNL comparto scuola del 24/7/2003, che disciplina la problematica in oggetto, anche alla luce delle sentenze della Corte di Cassazione n. 17134/2013 e n. 26617/2019.

In merito, nel precisare che la clausola in questione non è mai venuta meno, si rappresenta che, avendo presente il contrasto tra l'interpretazione fornita dalla Suprema Corte e l'effettiva portata della clausola contrattuale, nel primo CCNL utile è stata ribadita la validità delle regole che le parti si sono date in sede di conglobamento dell'I.I.S., specificando che nulla è innovato con riguardo agli effetti di detto conglobamento. Ed, infatti, l'art. 36 del CCNL comparto istruzione e ricerca del 19/04/2018, al comma 3 sancisce che *“Sono confermati gli effetti delle previgenti disposizioni che hanno operato il conglobamento dell'indennità integrativa speciale*

nello stipendio tabellare". La formulazione utilizzata - "sono confermati gli effetti" - è volta da un lato a rimarcare che gli stessi non sono mai stati disapplicati e, dall'altro, a ricomprendere tutti i molteplici effetti di detto conglobamento. In particolare:

a) art. 76 c. 3. CCNL 24/7/2003 *"A decorrere dal 1.1.2003, l'indennità integrativa speciale, nella misura attualmente spettante, cessa di essere corrisposta come singola voce retributiva ed è conglobata nella voce stipendio tabellare. **Detto conglobamento non ha effetti diretti o indiretti sul trattamento economico complessivo fruito in base alle vigenti disposizioni dal personale in servizio all'estero.**"*

b) Art. 76, c. 6 CCNL 24/7/2003 *"Al personale ATA transitato dal comparto Regioni - Enti locali viene erogata l'indennità integrativa speciale nelle misure spettanti al corrispondente personale ATA del comparto Scuola. Eventuali differenze già percepite sono conservate a titolo di assegno ad personam non riassorbibile."*

c) Art. 79, c. 3 CCNL 24/7/2003 *"Il conglobamento sullo stipendio tabellare dell'indennità integrativa speciale, di cui all'art. 76, comma 3, del presente CCNL, non modifica le modalità per determinare la base di calcolo in atto del trattamento pensionistico anche con riferimento all'art. 2, comma 10 della legge n. 335/1995."*

Tanto premesso, si fornisce di seguito la ricostruzione delle norme legislative e contrattuali che, senza soluzione di continuità, hanno regolato e regolano l'istituto.

1. L'indennità integrativa speciale (di seguito I.I.S.) è stata istituita con la L. 27 maggio 1959, n. 324, che ne aveva determinato la misura iniziale, soggetta annualmente ad un adeguamento periodico con decreto del Ministro del Tesoro. Tale indennità era finalizzata all'adeguamento della retribuzione al costo della vita. Conseguentemente, la citata legge istitutiva, all'art. 1, comma 3, lett. d) espressamente prevedeva che la stessa *"non è dovuta al personale civile e militare in servizio all'estero fornito dell'assegno di sede previsto dalla legge 4 gennaio 1951, n. 13, o da disposizioni analoghe"*.

2. L'esclusione di cui al citato art. 1, comma 3, lett. d)- che non riguarda solo il personale della scuola, ma tutto il personale pubblico in missione all'estero - si fonda sul fatto che il personale in questione percepisce l'assegno di sede, la cui finalità è la stessa dell'I.I.S., ovvero adeguare al costo della vita il trattamento economico in godimento. L'alternatività delle due voci, IIS e assegno di sede, si desume del resto anche dalla ripresa della corresponsione della indennità integrativa speciale al suddetto personale nei casi di sospensione dell'assegno di sede.

3. Ad ulteriore dimostrazione della stretta correlazione tra I.I.S. ed assegno di sede, si osserva che allorquando il legislatore ha conglobato (nel 1988¹ per il personale del comparto Ministeri e nel 1989² per il restante personale) quota parte dell'I.I.S. nello stipendio tabellare, la Corte dei Conti, Sez. Contr., det. n. 7 del 22-03-1990, Ministero degli affari esteri ha precisato che *"1. La riduzione prevista per l'indennità integrativa speciale dall'art. 15 del D.P.R. 17 settembre 1987 n. 494 - che prevede il conglobamento nello stipendio, a decorrere dal 30 giugno 1988, di una quota d'indennità integrativa speciale di lire 1.081.000 annue lorde, con contestuale riduzione di tale indennità - si applica anche, per il personale che presta servizio all'estero, sulla indennità di servizio prevista dagli artt. 170 e 171 del D.P.R. 5 gennaio 1967 n. 18 (per il personale del Ministero*

¹ Art. 15 del D.P.R. 494/1987

² Art. 1, comma 1, del D.L. 413/1989 - convertito con L. 37/1990

affari esteri) e sull'assegno di sede previsto dall'art. 11 del D.P.R. 23 gennaio 1967 n. 215 (per il personale in servizio nelle istituzioni scolastiche e culturali all'estero)."

4. Nei primi anni 2000 i contratti o (per il personale pubblico non contrattualizzato) la legge completano l'operazione di conglobamento dell'I.I.S. nello stipendio tabellare. In particolare, per il personale della scuola ciò avviene con il CCNL del 24/7/2003, art. 76. Anche in questa fase le parti non hanno in alcun modo previsto una duplicazione di benefici per il personale all'estero. E ciò è lapalissiano atteso che su questo aspetto l'art. 76 in esame, al comma 3, afferma che *"A decorrere dal 1.1.2003, l'indennità integrativa speciale, nella misura attualmente spettante, cessa di essere corrisposta come singola voce retributiva ed è conglobata nella voce stipendio tabellare. **Detto conglobamento non ha effetti diretti o indiretti sul trattamento economico complessivo fruito in base alle vigenti disposizioni dal personale in servizio all'estero.**"* Tale clausola viene poi ulteriormente specificata con la Nota a verbale, la quale recita *"Con riferimento al comma 3 del presente articolo, le parti precisano che al personale in servizio all'estero cui non spetta l'indennità integrativa speciale, destinatario del presente contratto, verrà applicata una ritenuta sullo stipendio metropolitano corrispondente alla misura dell'indennità integrativa speciale stessa percepita al 31.12.2001. Il calcolo delle ritenute previdenziali continua ad essere effettuato secondo le normative vigenti."*

Pertanto, anziché operare una decurtazione dell'assegno di sede - come avvenuto alla fine degli anni 80 (cfr. punto 3) - la scelta negoziale è stata quella di prevedere che il conglobamento dell'I.I.S. non avesse effetti sullo stipendio del personale in servizio all'estero. Ciò in quanto:

A) l'operazione compiuta dalle parti è stata quella di unificare le due voci retributive (stipendio tabellare e I.I.S.) senza modificare le regole vigenti in materia di I.I.S., ivi incluse quelle che ne limitano l'erogazione o gli effetti (cfr. punto 1);

B) la procedura di quantificazione dell'assegno di sede è definita dal legislatore e gli importi sono variabili da Paese a Paese;

C) l'intervento della contrattazione sull'entità dell'assegno di sede (nel senso di una sua decurtazione) avrebbe potuto comportare maggiori complessità nella gestione contabile, dovendosi operare uno storno di risorse dal capitolo di pertinenza degli assegni di sede al capitolo degli stipendi.

Conseguentemente, per il personale in servizio all'estero, lo stipendio tabellare dovrà sempre essere decurtato dell'importo dell'I.I.S. prevista per il profilo di appartenenza.

5. La medesima operazione di conglobamento è avvenuta per tutti i comparti³ (incluso il

³ Solo per citarne alcuni:

Art. 20 c. 3 CCNL 12/6/2003 COMPARTO MINISTERI *"3. A decorrere dal 1 gennaio 2003, l'indennità integrativa speciale (IIS), di cui alla tabella A allegata al CCNL del 16 maggio 2001, cessa di essere corrisposta come singola voce della retribuzione ed è conglobata nella voce stipendio tabellare. **Detto conglobamento non ha effetti diretti o indiretti sul trattamento economico complessivo fruito dal personale in servizio all'estero in base alle vigenti disposizioni.**"*

Art. 79, c. 3 CCNL 28/5/2004 COMPARTO AGENZIE FISCALI *"A decorrere dal 1 gennaio 2003, l'indennità integrativa speciale (IIS) cessa di essere corrisposta come singola voce della retribuzione ed è conglobata nella voce stipendio tabellare. **Detto conglobamento non ha effetti diretti o indiretti sul trattamento economico complessivo fruito dal personale in servizio all'estero in base alle vigenti disposizioni.**"*

personale militare⁴) e per tutti è stata espressamente esclusa la duplicazione dei benefici.

6. I successivi CCNL nulla innovano sull'argomento. E' bene evidenziare come l'assenza, nei successivi contratti, di norme identiche a quelle di cui all'articolo 76, comma 3 del CCNL 24/7/2003 non implica che le stesse siano venute meno. Infatti, poiché i contratti successivi non affrontano ulteriormente la tematica del conglobamento (ormai completato) dell'I.I.S., gli stessi hanno ritenuto superfluo ripetere quali fossero gli effetti di tale conglobamento, sia in positivo che in negativo. Ne consegue che – in assenza di detto comma 3 – come è indubbio che nello stipendio tabellare continua ad essere conglobata l'I.I.S., allo stesso modo è indubbio che detto conglobamento non abbia effetto sul trattamento economico complessivo del personale in servizio all'estero.

Appare, peraltro, importante segnalare come il venir meno di una clausola così importante, che comporta considerevoli oneri per il bilancio dello Stato, non può avvenire "in sordina" ma necessita di una clausola che modifichi la precedente disciplina (anche solo un'abrogazione espressa) atteso che occorre quantificarne l'onere da sottoporre alla certificazione della Corte dei Conti.

Nel dettaglio, i contratti intervenuti tra il 2005 e il 2009, da un lato si limitano ad incrementare l'importo dello stipendio tabellare senza più disciplinare il conglobamento della I.I.S., dall'altro introducono norme di salvaguardia delle previgenti discipline.

In particolare:

CCNL 7/12/2005 – biennio 2004-2005

art. 2 "1. Gli stipendi tabellari previsti, come individuati dalla tabella 2 allegata al contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto, per il predetto comparto, il 24 luglio 2003, sono incrementati delle misure mensili lorde, per tredici mensilità, indicate nell'allegata Tabella A, alle scadenze ivi previste.

2. Per effetto degli incrementi indicati al comma 1, i valori degli stipendi annui sono rideterminati nelle misure e alle decorrenze stabilite nella Tabella B."

art. 8 "Per quanto non previsto dal presente contratto, restano in vigore le norme del CCNL 24.7.2003

CCNL 29/11/2007 - biennio 2006-2007

art. 78 "1. Gli stipendi tabellari previsti dall'art. 2, comma 2, del CCNL 7.12.2005 sono incrementati delle misure mensili lorde, per tredici mensilità, indicate nell'allegata Tabella 1, alle scadenze ivi previste.

Per effetto degli incrementi indicati al comma 1, i valori degli stipendi annui sono rideterminati nelle misure ed alle decorrenze stabilite nella Tabella 2."

art. 146, comma 1, "[...] continuano a trovare applicazione nel comparto scuola: [...] lett. d) tutta la normativa, contrattuale e non contrattuale, sin qui applicata, in materia di missioni;

⁴ D.lgs. 193/2003 Sistema dei parametri stipendiali per il personale non dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate, Art. 3, comma 2. "Il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nello stipendio di cui al comma 1 non modifica la base di calcolo ai fini della base pensionabile di cui alla legge 29 aprile 1976, n. 177, e successive modificazioni, e dell'applicazione dell'articolo 2, comma 10, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e non ha effetti diretti e indiretti sul trattamento complessivo fruito, in base alle vigenti disposizioni, dal personale in servizio all'estero."

CCNL 23/1/2009 - biennio 2008-2009

art. 2 “1. Gli stipendi tabellari previsti dall’art. 78 comma 2, del CCNL 29 novembre 2007 (Tabella 2), come rideterminati dall’art. 3 comma 2 della sequenza contrattuale dell’8 aprile 2008 (Tabella 1), sono incrementati delle misure mensili lorde, per tredici mensilità, indicate nell’allegata Tabella A, alle scadenze ivi previste.

2. Per effetto degli incrementi indicati al comma 1, i valori degli stipendi annui sono rideterminati nelle misure e alle decorrenze stabilite nella Tabella B.”

art. 6: “1. Per quanto non previsto dal presente contratto, restano in vigore le norme del CCNL 29 novembre 2007, compatibilmente con le vigenti disposizioni non derogabili [...]”

7. Il contenzioso generatosi sulla tematica ha portato alla sentenza della Corte di Cassazione n. 17134/2013 nella quale si afferma che *“la clausola contrattuale di cui alla nota a verbale dell’art. 76 del CCNL comparto scuola del 24 luglio 2003 va interpretata nel senso che la ritenuta relativa all’indennità integrativa speciale sullo stipendio, ivi stabilita, per il personale in servizio all’estero deve ritenersi non applicabile con riferimento al successivo CCNL comparto scuola del 29 novembre 2007 non essendo in tale contratto reiterata la relativa previsione.”*

Dalla ricostruzione sopra riportata emerge che tale sentenza non ha colto la reale volontà delle parti ed è andata ben oltre, sostenendo che la previsione del CCNL 24 luglio 2003 fosse di fatto abrogata. Tale affermazione, a detta della Corte, è comprovata *“dall’ulteriore rilievo che art. 146 del CCNL del 29 novembre 2007, nel disporre che tutte le norme generali e speciali del pubblico impiego vigenti alla data del 13 gennaio 1994 e non abrogate divengono non applicabili con la firma definitiva del presente CCNL, con l’eccezione delle seguenti norme e di quelle richiamate nel testo del presente CCNL che, invece, continuano a trovare applicazione nel comparto scuola, non richiama tra tali ultime norme quella di cui alla menzionata nota a verbale, sicchè la stessa non essendo richiamata neanche nel testo dello stesso CCNL del 29 novembre 2007 deve ritenersi, razione temporis, non applicabile.”* In realtà, le disapplicazioni operate dall’art. 146 in esame non sono riferite alle clausole contenute nei precedenti contratti collettivi ma, come chiarisce lo stesso art. 69, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 ivi richiamato, agli *“accordi sindacali recepiti in decreti del Presidente della Repubblica in base alla legge 29 marzo 1983, n. 93, e le norme generali e speciali del pubblico impiego, vigenti alla data del 13 gennaio 1994”*.

8. La successiva sentenza della Corte di Cassazione (n. 26617/2019) seppure intervenuta successivamente alla firma del CCNL 19/4/2018, di fatto non prende in considerazione tale ultimo contratto atteso che la vertenza era insorta in epoca precedente alla stipulazione della stessa e, pertanto, nulla innova rispetto al quadro precedente.

Da ultimo si osserva che le due sentenze di Cassazione sono state emanate in applicazione della procedura di cui all’art. 64 del D.Lgs. n. 165 del 2001. In merito si ritiene utile ricordare che detta speciale procedura non comporta il necessario consolidamento dell’orientamento espresso dalla Corte, atteso che il comma 7 del medesimo art. 64 prevede che *“Quando per la definizione di altri processi è necessario risolvere una questione di cui al comma 1 sulla quale è già intervenuta una pronuncia della Corte di cassazione e il giudice non ritiene di uniformarsi alla pronuncia della Corte, si applica il disposto del comma 3.”*, ovvero *“[...] il giudice decide con sentenza sulla sola questione di cui al comma 1, impartendo distinti provvedimenti per l’ulteriore istruzione o, comunque, per la prosecuzione della causa. La sentenza è impugnabile soltanto con*

ricorso immediato per Cassazione, proposto nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione dell'avviso di deposito della sentenza. [...]". Pertanto, alla luce della ricostruzione sopra operata e soprattutto considerato che all'art. 36 del CCNL comparto istruzione e ricerca del 19/04/2018 è stato precisato che *"Sono confermati gli effetti delle previgenti disposizioni che hanno operato il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nello stipendio tabellare"*, potrebbe essere utile, laddove insorgano ulteriori contenziosi, richiedere l'applicazione del citato art. 64, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Il Direttore
Maria Vittoria Marongiu