

Ecco perché la maggiorazione della retribuzione di posizione va computata in quota “A” e l’INPDAP dovrebbe revocare le note operative n. 11/06 e n. 15/11
di Carmelo Carlino e Vito Continella

L’art. 37 del CCNL del 16.5.2001 comprende, nell’ambito della “*struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali*”, le seguenti voci: “a) *trattamento stipendiale*; b) *indennità integrativa speciale*; c) *retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita*; d) *retribuzione di posizione*; e) *maturato economico annuo, ove spettante*; f) *retribuzione di risultato*; g) *diritti di segreteria*; h) *retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate*”.

La “retribuzione di posizione” è, pertanto, ivi inserita come componente unitaria, senza distinguere tra “retribuzione di posizione” e “maggiorazione della retribuzione di posizione”.

Analogamente, il 1° comma dell’art. 41 dello stesso CCNL, rubricato “*Retribuzione di posizione*”, considera quest’ultima come componente unitaria, disponendo testualmente: “*Ai segretari comunali e provinciali è confermata l’attribuzione del compenso denominato retribuzione di posizione, collegata alla rilevanza delle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità in relazione alla tipologia dell’ente di cui il segretario è titolare*”.

Soltanto in punto di quantificazione della detta “retribuzione di posizione” (unitariamente considerata), il citato art. 41 del CCNL stabilisce che la stessa è determinata in parte in misura fissa (comma 3: “...i valori complessivi annui lordi, per tredici mensilità, della retribuzione di posizione del segretari comunali e provinciali sono così rideterminati...omissis) ed in parte secondo criteri predeterminati in sede di contrattazione collettiva decentrata (comma 4: “Gli enti, nell’ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione dei compensi di cui al comma 3 (cioè, di quelli fissi, ndr). Le condizioni, i criteri ed i parametri di riferimento per definire le predette maggiorazioni sono individuate in sede di contrattazione decentrata integrativa nazionale”).

In sostanza, la “maggiorazione (ex comma 4 dell’art. 41 del CCNL) è tutt’una con la “retribuzione di posizione” (di cui all’art. 37, comma 1, lett. d) ed all’art. 41, comma 1, del citato CCNL); essa, cioè, è una parte rispetto al tutto e non un emolumento a sé stante, “aggiuntivo” e distinto dalla retribuzione di posizione.

Significativamente, infatti, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con la fondamentale sentenza n. 2 del 23.4.2009 (fatta propria dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia della Corte dei Conti con le 8 pronunzie nn. 686/09, 688/09, 804/09, 207/10, 294/10, 500/10, 209/11 e 392/11, nonché dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte con le 4 pronunzie nn. 22/10, 134/10, 188/10 e 84/11, dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana con la sentenza n. 2162/10 e dalla Sezione Giurisdizionale della Regione Emilia Romagna con la sentenza n. 1854/10), hanno affermato che “la retribuzione di posizione dei segretari comunali viene quantificata in parte in misura fissa e in parte secondo criteri predeterminati in sede di contrattazione collettiva decentrata”.

Occorre, altresì, evidenziare che la Sezione Giurisdizionale per il Piemonte della Corte dei Conti, nell'accogliere (con le citate sentenze n. 134/10 e n. 84/11) i ricorsi avverso l'inserimento in quota “B” della maggiorazione ex comma 4 dell'art. 41 del CCNL in esame, ha accertato “il diritto del ricorrente a vedersi inclusa nella c.d. “quota A” di pensione l'intera retribuzione di posizione”, con ciò dimostrando di considerare a tutti gli effetti quest'ultima una voce retributiva unitaria, comprensiva della detta maggiorazione.

Invero, la “posizione” del segretario all'interno di un ente locale è “unica” ed è caratterizzata dall'esercizio contestuale delle “funzioni generali”, affidate direttamente dalla legge (ex art. 97, commi 2 e 4, lett. a), b) e c) del TUEL), e delle “funzioni particolari” (definite “aggiuntive” dall'accordo decentrato del 22.12.2003), attribuite (ai sensi dell'art. 97, comma 4, lett. d) del TUEL), “dallo statuto o dai regolamenti” o conferite “dal sindaco o dal presidente della provincia”; tanto le une (“funzioni generali”), quanto le altre (“funzioni particolari”), rientrano nei normali doveri istituzionali del segretario.

Specularmente, “unica” è anche la “retribuzione di posizione” del segretario (ex artt. 37, comma 1, lett. d) e 41, comma 1, del CCNL del 16.5.2001), la quale remunera la predetta “posizione” mediante un emolumento quantificato in parte in misura fissa e in parte secondo criteri predeterminati in sede di contrattazione collettiva decentrata”.

Ora, la retribuzione di posizione è per legge valorizzata nella quota “A” di pensione.

Infatti, l'INPDAP, con informativa n. 20 del 13.2.2002, rilevava:

“la retribuzione di posizione, in favore del Segretario generale, è stata istituita, con decorrenza 1° gennaio 1997, dall’art. 2 dell’accordo integrativo di comparto, pubblicato in G.U. n. 112 del 16.5.97. Tale retribuzione, per espressa disposizione contrattuale, è “collegata alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità, in relazione alla tipologia dell’Ente di cui ogni Segretario è titolare”.

A tale riguardo, si fa presente che l’art. 1 della Legge n. 334/97, prorogato sino alla data d’entrata in vigore dei contratti collettivi, stabilisce che tale emolumento, poiché correlato in via esclusiva alle funzioni dirigenziali attribuite al personale, è pensionabile ai sensi dell’art. 13, comma 1, lett. a), del Decreto Legislativo n. 503/92.

Orbene, l’art. 41 del presente contratto (CCNL del 16/5/2001 n.d.r.), nel confermare che la retribuzione di posizione è strettamente collegata alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità, ne estende il beneficio anche ai segretari comunali e provinciali, appartenenti agli ex VIII e IX livello.

Alla luce delle suesposte considerazioni e valutato che nella retribuzione di posizione attribuita ai segretari comunali e provinciali, non appartenenti alla ex area separata della dirigenza, confluisce l’indennità di direzione, già riconosciuta utile alla formazione della quota A, si deduce che tale emolumento è utile ai fini della determinazione della quota A di pensione”.

Anche la giurisprudenza della Corte dei Conti ha affermato che la retribuzione di posizione è per legge pensionabile in quota “A”, ai sensi dell’art. 13, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n. 503/92 (cfr. Sez. Giurisdiz. per la Regione Siciliana, sentenza n. 2162/2010, a mente della quale “*decisiva è la constatazione secondo cui si tratta della maggiorazione di un emolumento per il quale la valorizzazione nella c.d. quota A di pensione deriva da un’espressa disposizione legislativa*”; Sez. Giurisdiz. per la Regione Emilia Romagna, sentenza n. 1854/2010, che definisce la retribuzione di posizione, “*secondo il chiaro disposto dell’art. 1, comma 1, della L. n. 334/97*”, pensionabile ai sensi dell’art. 13, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n. 503/92).

Perciò, se la retribuzione di posizione è valorizzata in quota “A” (per volontà della legge – art. 1 L. n. 334/97 – e come affermano lo stesso INPDAP - informativa n. 20 del 13.2.2002 - e la giurisprudenza della Corte dei Conti sopra richiamata) e la maggiorazione ex comma 4 dell’art. 41 del CCNL (sia per volontà del CCNL del 16.5.2001 – artt. 37, comma 1, lett. d) e 41, comma 1 - sia per

l'orientamento espresso dalla sopra citata giurisprudenza delle SS.RR. e delle Sezioni Giurisdizionali territoriali della Corte dei Conti) è tutt'una con la retribuzione di posizione (costituendone una quota parte e non un emolumento a sé stante e distinto da quest'ultima), ne discende che anche tale componente della retribuzione di posizione (la maggiorazione ex comma 4, appunto) segue (dal punto di vista pensionistico) lo stesso trattamento (valorizzazione in quota "A") della voce retributiva (retribuzione di posizione) di cui è quota parte, a prescindere da una sua ipotetica fissità e continuatività.

Alle medesime conclusioni sono pervenute, autorevolmente, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con la suddetta sentenza n. 2 del 23/4/2009, la quale, nel contrapporre l'indennità di direzione generale (che, ai sensi dell'art. 44 del CCNL del 16.5.2001, viene corrisposta "in aggiunta" alla retribuzione di posizione in godimento e, essendo sprovvista dei requisiti di "fissità" e "continuità", è computabile nella quota "B" di pensione) alla maggiorazione ex comma 4 dello stesso articolo (la quale, costituisce, invece, una "quota parte" della retribuzione di posizione unitariamente considerata) ha affermato:

"La retribuzione di posizione del segretario comunale o provinciale, collegata per l'art. 41 del CCNL del 16.5.2001 "alla rilevanza delle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità in relazione alla tipologia dell'ente di cui il segretario è titolare", presenta infatti "valori complessivi annui lordi" predeterminati e fissi secondo la grandezza dell'ente, che può solo determinare la misura di una "maggiorazione", peraltro secondo "le condizioni, i criteri e i parametri di riferimento" individuati "in sede di contrattazione decentrata integrativa nazionale".

In sostanza, a differenza dell'indennità di direzione generale, la retribuzione di posizione dei segretari comunali viene quantificata in parte in misura fissa e in parte secondo criteri predeterminati in sede di contrattazione collettiva decentrata. E appare significativo rilevare che l'INPDAP, in una sua circolare del 13.2.2002, desume la pensionabilità in quota A di questa seconda parte della retribuzione di posizione dei segretari comunali e provinciali, anziché da una sua ipotetica natura di assegno fisso e continuativo, proprio dal fatto che si tratta appunto della "maggiorazione di un emolumento, già utile a pensione nella prima quota di pensione".

Tale interpretazione delle Sezioni Riunite è stata fatta propria dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia della Corte dei Conti con ben otto pronunzie - n. 686 del 29.10.2009, n. 688 del 29.10.2009, n. 804 del 27.11.2009, n. 207 del 27.4.2010, n. 294 del 22.6.2010, n. 500 del 5.7.2010, n. 209 del 15.4.2011 e n. 392 del 27.6.2011, nonché dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte con quattro pronunzie - n. 22 del 9.2.2010, n. 134 del 12.10.2010, n. 188 del 16.12.2010 e n. 84 del 13.5.2011, dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana con la sentenza n. 2162 del 18.10.2010 e dalla Sezione Giurisdizionale della Regione Emilia Romagna con la sentenza n. 1854 del 25.11.2010.

In particolare, la Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte (con la citate pronunzie n. 134 del 12.10.2010 e n. 84 del 13.5.2011) si è chiaramente espressa nel senso che, in ordine alla maggiorazione in parola, “si debba seguire lo stesso criterio di computo in pensione (e, segnatamente, in quota A) dell’indennità cui accede e della cui natura necessariamente partecipa”.

Analogamente, la Sezione Giurisdizionale per la Regione Sicilia, con la citata sentenza n. 2162/2010, ha ulteriormente precisato che “decisiva è la constatazione secondo cui si tratta della maggiorazione di un emolumento per il quale la valorizzazione nella c.d. quota A di pensione deriva da un’espressa disposizione legislativa. Pertanto, non essendo rinvenibili elementi per operare una discriminazione tra le modalità di computo ai fini di pensione tra l’importo originariamente spettante (indennità di posizione) e la maggiorazione di esso conseguibile, in ragioni di peculiari connotazioni dell’attività svolta, deve applicarsi il medesimo regime, peraltro legislativamente previsto”.

Allo stesso modo, la Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna (con la menzionata sentenza n. 1854 del 25.11.2010) ha stabilito che la retribuzione di posizione, secondo il chiaro disposto dell’art. 1, comma 1, della L. n. 334/97, è pensionabile ai sensi dell’art. 13, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n. 503/92 e dunque anche la relativa maggiorazione “partecipa della medesima natura previdenziale della parte fissa (in tal senso, correttamente, l’informativa INPDAP n. 20 del 13 febbraio 2002)”.

Si evidenzia, inoltre, che già in precedenza la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia (cfr. sentenza n. 929 del 10.12.2008) si era pronunciata in senso favorevole al computo in quota A della predetta maggiorazione della retribuzione di posizione.

E' intervenuta, altresì, recentemente l'autorevole sentenza n. 674 del 7.12.2010, con cui la Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, nell'escludere il diritto del ricorrente al riconoscimento nella c.d. quota "A" di pensione dell'indennità di direzione generale, ha affermato:

"E' di chiara evidenza che l'indennità in parola costituisce una retribuzione "aggiuntiva" alla indennità di posizione e non una integrazione della stessa; qualificazione che, come sottolineato dal giudice di prime cure (Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, sentenza n. 709/2006, ndr), non avrebbe alcun senso se si volesse considerare l'indennità alla stregua di una maggiorazione dell'indennità di posizione (come quella di cui al comma 4 dell'art. 41 del CCNL 16/5/2001 e di cui qui si discute, ndr) e, quindi, pacificamente quiescibile nella quota "A" di pensione".

E', poi, da rilevare che, autorevolmente, era già intervenuta (con sentenza n. 432 del 2.9.2009) anche la Sezione Seconda Centrale d'Appello della Corte dei Conti, la quale, nell'escludere che l'indennità di direzione generale possa concorrere alla formazione della c.d. quota A di pensione, ha motivato tale decisione col fatto che *"questo emolumento (l'indennità di D.G., ndr) non può essere considerato quale maggiorazione della retribuzione di posizione, ma più correttamente è da qualificare come retribuzione aggiuntiva..."*, con ciò lasciando chiaramente intendere che, se avesse avuto la natura di maggiorazione della retribuzione di posizione (al pari di quella prevista dall'art. 41, comma 4, del CCNL 16/5/2001), la detta indennità di D.G. sarebbe stata computabile in quota A.

Analogamente, la Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, con sentenza n. 973 del 25.6.2009, nell'escludere anch'essa la valorizzazione in quota A dell'indennità di direzione generale, ha sottolineato che tale indennità *"viene significativamente ritenuta (dall'art. 44 del CCNL del 16.5.2001 n.d.r.) aggiuntiva alla c.d. retribuzione di posizione"*, proprio per negare l'intento di considerarla *"alla stregua di una maggiorazione della retribuzione di posizione e, quindi, pacificamente quiescibile nella quota A della pensione"*.

Pertanto, le decisioni giurisdizionali favorevoli alla quiescibilità in quota "A" della predetta maggiorazione possono così riepilogarsi:

- Sezioni Riunite della Corte dei Conti, sentenza n. 2/09;
- Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, sentenza n. 674/10;
- Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello, sentenza n.432/09;

- Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia della Corte dei Conti, sentenze nn. 929/2008, 686/09, 688/09, 804/09, 207/10, 294/10, 500/10, 209/11 e 392/11;
- Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, sentenze nn. 22/10, 134/10, 188/10 e 84/11;
- Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, sentenza n. 2162/10;
- Sezione Giurisdizionale della Regione Emilia Romagna, sentenza n. 1854/10;
- Sezione Giurisdizionale della Regione Sardegna, sentenza n. 973/09.

In totale, perciò, le pronunzie della Corte dei Conti favorevoli al computo in quota “A” della detta maggiorazione **sono ben 19**, tra le quali rilevano quelle delle SS.RR. (n. 2/09), della Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d’Appello (n. 674/10) e della Sezione Seconda Centrale d’Appello (n. 432/09).

D’altra parte, alle stesse conclusioni (valorizzazione in quota A della maggiorazione ex art. 41, comma 4, del CCNL 16/5/2001) era pervenuta l’INPDAP con la sua circolare n. 20 del 13.2.2002 (pienamente condivisa dalle SS.RR. della Corte dei Conti con la citata decisione n. 2 del 23.4.2009), con cui aveva desunto la pensionabilità in quota A della detta seconda parte (e cioè della maggiorazione di cui al citato comma 4) della retribuzione di posizione dei segretari comunali e provinciali, anziché da una sua ipotetica natura di assegno fisso e continuativo, proprio dal fatto che si tratta appunto della “maggiorazione di un emolumento, già utile a pensione nella prima quota di pensione”.

In un quadro giurisprudenziale siffatto, l’attuale posizione dell’INPDAP (espressa con le note operative n. 11/06 e n. 15/11), favorevole invece all’inserimento della detta maggiorazione nella deteriore quota “B”, appare censurabile sotto il profilo giuridico, in quanto ignora totalmente l’interpretazione univoca delle supreme magistrature dello Stato nella materia *de qua*.

Tutto ciò determina sconcerto nella categoria dei segretari comunali, perché viene messo in discussione il principio di certezza del diritto.

Non solo.

L’ingiustificato atteggiamento dell’INPDAP ha dato la stura ad un notevole contenzioso, destinato ad aumentare man mano che i segretari cessati dal servizio vengono a conoscenza della grave ingiustizia perpetrata nei loro confronti.

A tutto ciò si aggiunga l'evidente disparità di trattamento rispetto ai colleghi collocati in pensione nel periodo 2002/2006, i quali si sono visti correttamente (come stabilito dalle SS.RR. e dalle Sezioni Centrali d'Appello della Corte dei Conti) conteggiata in quota "A" la maggiorazione della retribuzione di posizione.

E' auspicabile, pertanto, che l'INPDAP proceda senza indugio alla revoca delle citate note operative n. 11/06 e n. 15/06, palesemente illegittime per violazione delle disposizioni legislative e contrattuali (come interpretate dalla giurisprudenza della Corte dei Conti) e del principio costituzionale di uguaglianza.