

L'INPDAP ignora la consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti in merito alla pensionabilità in quota "A" della maggiorazione della retribuzione di posizione.
di Carmelo Carlino e Vito Continella

Si espongono i fatti.

Con informativa n. 20 del 13.2.2002, l'INPDAP precisava che l'incremento (ex comma 4 dell'art. 41 del CCNL del 16.5.2001 dei segretari comunali e provinciali) della quota fissa (ex comma 3 dello stesso articolo) della retribuzione di posizione è computabile nella quota "A", trattandosi di *"maggiorazione di un emolumento già utile a pensione nella prima quota di pensione"*.

Successivamente, con nota operativa n. 11 dell'8.2.2006, lo stesso Istituto di Previdenza ritornava sulla questione sostenendo (con argomentazioni non pertinenti e, perciò, del tutto irrilevanti¹) l'esatto contrario, e cioè che la predetta maggiorazione è quiescibile nella deteriore quota "B" della pensione.

Evidentemente, il cambiamento di *"opinione"* dell'INPDAP è stato dettato esclusivamente da ragioni di ordine economico.

Infatti, ispirandosi ai principi di ermeneutica previsti dal vigente ordinamento, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti con la fondamentale sentenza n. 2 del 23/4/2009, 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 ed, 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) hanno 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

¹Se l'INPDAP muovesse dal presupposto che la maggiorazione predetta costituisce (come si evince chiaramente dagli artt. 37 e 41, comma 1, del CCNL 16.5.2001 e come sostengono la consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti e l'ARAN col parere SGR 26 in data 17.11.2005, condiviso dalla Ragioneria Generale dello Stato – I.G.O.P. e dal Dipartimento della Funzione Pubblica) un unicum con la retribuzione di posizione, composta dalla quota parte fissa (ex comma 3 dell'art. 41 CCNL) e dalla quota parte (e, cioè, la maggiorazione ex comma 4 dello stesso articolo) determinata secondo criteri predeterminati in sede di contrattazione collettiva decentrata, non incorrerebbe nel clamoroso errore di enucleare quest'ultima (e cioè la maggiorazione ex comma 4) dalla retribuzione di posizione, considerandola un emolumento a sé stante ed aggiuntivo, al pari dell'indennità di direzione generale.

Compiuta tale erronea operazione di "differenziazione" della retribuzione di posizione, l'INPDAP pretenderebbe di valutare la computabilità o meno nella prima quota di pensione della sola maggiorazione ex comma 4 dell'art. 41, la quale però, essendo semplicemente una componente (priva di autonomia) della retribuzione di posizione (e non un emolumento "aggiuntivo" e distinto da quest'ultima), segue (dal punto di vista pensionistico) lo stesso trattamento (valorizzazione in quota "A", ai sensi dell'art. 1 L. n. 334/97) della voce retributiva (retribuzione di posizione) di cui è quota parte, senza necessità di ulteriori approfondimenti in ordine al carattere di fissità e continuità.

Di conseguenza, tutti i rilievi contenuti nelle predette note operative risultano non pertinenti e, perciò, irrilevanti (si veda, al riguardo, il nostro precedente lavoro "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. 23/11", reperibile sul sito internet ufficiale della "Unione Nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali" all'indirizzo <http://www.segretarielocali.it/Unione/A2011/CarlinoContinella290811.pdf>)

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, nel fare propria la detta circolare dell’INPDAP n. 20/2002, ha confutato indirettamente la tesi antitetica asserita dal medesimo Istituto con la successiva nota operativa n. 11/06, ben nota alle medesime SS.RR..

La stessa interpretazione delle SS.RR. è stata poi recepita dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia della Corte dei Conti con ben nove 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, n. 392 del 27.6.2011 e n. 538 del 25.7.2011, 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 della Regione Emilia Romagna con la sentenza n. 1854 del 25.11.2010, dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana con la sentenza n. 2162 del 18.10.2010 e, recentissimamente, dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio con la sentenza n. 1426 del 4.10.2011.

Non solo.

Autorevolmente, anche la Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d’Appello, con sentenza n. 674 del 7.12.2010, nell’escludere il diritto del ricorrente al riconoscimento nella c.d. quota “A” di pensione dell’indennità di direzione generale, ha affermato che *“E’ di chiara evidenza che l’indennità in parola (cioè quella di D.G., ndr) 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, ndr) e, quindi, pacificamente quiescibile nella quota “A” di pensione”.*

Analogamente, la Sezione Seconda Centrale d’Appello della Corte dei Conti, con sentenza n. 432 del 2.9.2009, nell’escludere anch’essa 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 (esattamente come quella prevista dall’art. 41, comma 4, del CCNL 16/5/2001), la detta indennità di D.G. sarebbe stata computabile in quota A.

Allo stesso modo, la Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, con sentenza n. 973 del 25.6.2009, ha affermato che l’indennità di direzione generale *“viene significativamente ritenuta 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”.*

Di fronte ad un siffatto quadro interpretativo, era lecito attendersi un ripensamento da parte dell’INPDAP, che invece non è avvenuto.

Anzi, con Nota operativa n. 23 del 15.6.2011, senza fare minimamente riferimento all’interpretazione dell’organo nomofilattico della giurisdizione contabile (le Sezioni Riunite, appunto) e a quella (consolidata) delle Sezioni giurisdizionali Centrali e territoriali della Corte dei Conti, ha ribadito la valorizzazione in quota “B” della predetta maggiorazione.

Ora, se a tutte le pubbliche amministrazioni fosse consentito di discostarsi con disinvoltura (senza, cioè, motivare) dall'uniforme interpretazione giurisprudenziale, il caos regnerebbe sovrano.

Per fortuna, l'atteggiamento dell'INPDAP non rappresenta la regola, ma soltanto l'eccezione.

E' ben noto, infatti, alle amministrazioni pubbliche che, in tutte le giurisdizioni, la "*funzione nomofilattica*" tende ad assicurare una corretta ed uniforme interpretazione della legge (al fine di garantire la certezza del diritto) ed è svolta da un organo di giustizia superiore, sottratto ad ulteriori controlli giurisdizionali.

Nell'ambito delle materie (tra cui quella relativa alle pensioni a totale carico dello Stato e degli enti previdenziali confluiti nell'INPDAP) rientranti nella giurisdizione della Corte dei Conti, la detta funzione di nomofilattica è esercitata dalle Sezioni Riunite che, a seguito dell'entrata in vigore della riforma del 1993, introdotta dal decreto legge 15.11.1993 n. 453, convertito nella L. 14.1.1994 n. 19, vengono individuate quale organo competente a decidere sui conflitti di competenza e sulle "*questioni di massima*" deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del procuratore generale.

La funzione nomofilattica, pur non avendo uno spazio autoritativo, ha un ruolo autorevole, in quanto orienta non solo l'interpretazione dei giudici ma anche quella degli operatori giuridici (ivi compresi gli amministratori pubblici) che devono eseguire la legge; essa, perciò, svolge una funzione di guida, al fine di acquisire sempre maggiore certezza del diritto attraverso statuizioni che, per la forza stessa delle argomentazioni giuridiche su cui si fondano e per l'autorità del giudice da cui promanano, fissano principi interpretativi delle norme.

Orbene, proprio nell'esercizio di tale funzione nomofilattica, le SS.RR., con la citata sentenza n. 2/09, ebbero ad affermare, con argomenti solidi e convincenti, la computabilità in quota "A" della maggiorazione della retribuzione di posizione (ex comma 4 dell'art. 41 del CCNL del 16.5.2001).

Detta pronuncia delle SS.RR. ha valore vincolante in ordine al caso *a quo* (SS.RR. 5/QM/1998), tuttavia per i giudici non remittenti, che valutano fattispecie analoghe, costituisce un precedente, dato l'organo da cui promanano (SS.RR. 23/QM/1999).

Infatti, a tale orientamento delle SS.RR. hanno ritenuto di dover aderire le Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti della Lombardia (con le 9 sentenze succitate - nn. 686/09, 688/09, 804/09, 207/10, 294/10, 500/10, 20911, 392/11 e 538/11), del Piemonte (con le 4 decisioni sopra menzionate - nn. 22/10, 134/10, 188/10 e 84/11), dell'Emilia Romagna (con la sentenza n. 1854/10), della Sicilia (con la decisione n. 2162 del 18.10.2010) e del Lazio (con la sentenza n. 1426/11).

Paradossalmente, invece, l'INPDAP continua ad ignorare la detta decisione n. 2/09 delle SS.RR., la quale riveste una grande rilevanza ai fini della corretta interpretazione della normativa disciplinante il trattamento pensionistico della maggiorazione della retribuzione di posizione (ex comma 4 dell'art. 41 del CCNL del 16.5.2001).

Lo stesso Istituto di Previdenza non può fingere, inoltre, di non sapere che sul punto (come sopra evidenziato) si è ormai consolidato un indirizzo giurisprudenziale conforme alla citata decisione delle SS.RR., favorevole al computo in quota "A" della detta maggiorazione.

E la produzione giurisprudenziale, soprattutto nel caso in cui l'interpretazione si venga a consolidare in indirizzi ben precisi e costanti, diventa "condizionante" o, per meglio dire, indicativa di comportamenti e di possibili soluzioni giudiziali e stragiudiziali.

Si può quindi affermare che l'ordinamento giuridico italiano è quello che risulta dai Codici e dalle varie leggi, ma, almeno in parte, anche quello che risulta dalle sentenze della magistratura e quindi dalla giurisprudenza.

Vengono citate a tal proposito, come pietre miliari, le sentenze n. 95 del 1976 e n. 34 del 1977 della Corte costituzionale, secondo le quali "*le norme vivono nell'ordinamento nel contenuto risultante dall'applicazione fattane dal giudice*".

Si spera, davvero vivamente, in un ravvedimento dell'INPDAP che, nel caso in esame, sta persistendo in un comportamento dettato unicamente da ragioni di "*cassetta*", in spregio alle "*norme viventi*" nell'ordinamento.