

10 ragioni per computare nella quota “A” della pensione la maggiorazione della retribuzione di posizione della Segretari Comunali e Provinciali

di Carmelo Carlino

E' noto che l'INPDAP (ora INPS) con la Nota Operativa n. 11/06 (i cui contenuti sono ribaditi con la Nota Operativa n. 23/11) sostiene che la maggiorazione ex comma 4 dell'art. 41 CCNL 16.5.2001 dei segretari non sia in possesso dei requisiti di fissità e continuità per la computabilità nella quota “A” di pensione.

Il problema è mal posto.

Infatti, la detta maggiorazione, lungi dall'essere un emolumento a sé stante ed “aggiuntivo” alla retribuzione di posizione (come l'indennità di direzione generale, ex art. 44 del CCNL), costituisce invece una componente della stessa retribuzione di posizione (pacificamente valorizzata nella prima quota di pensione).

Per le seguenti 10 ragioni.

I) Con la sentenza n. 2/09 le SS.RR. della Corte dei Conti affermano che “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”.

Le SS.RR., è vero, si sono pronunciate incidentalmente, ma il **ragionamento** svolto e le **conclusioni** (fatte proprie dalla dalle Sezioni Centrali d'Appello – con 3 sentenze di cui una assunta nel 2012¹ - e dalla giurisprudenza assolutamente prevalente delle Sezioni Territoriali della Corte dei Conti – con oltre 20 pronunce²), cui l'autorevolissimo organo nomofilattico è pervenuto, sono così **lineari e convincenti** da non

¹ Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, sentenze nn. 674/10 e 25/12; Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello, sentenza n.432/09

² Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, sentenze nn. 686/09, 688/09, 804/09, 207/10, 294/10, 500/10, 209/11, 392/11, 538/11 e 56/12; Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, sentenze nn. 22/10, 134/10, 188/10 e 84/11; Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, sentenza n. 1426/11; Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, sentenza n. 2162/10; Sezione Giurisdizionale della Regione Emilia Romagna, sentenza n. 1854/10; Sezione

lasciare spazio alle tesi dell'INPDAP (ora INPS), aventi il solo scopo di realizzare un risparmio della spesa previdenziale, a scapito del "diritto".

Quindi, il disquisire (come fa l'INPDAP – ora INPS) **sulla fissità e continuità della sola maggiorazione non ha senso**, trattandosi di un mero incremento quantitativo della retribuzione di posizione (con cui costituisce un tutt'uno) pacificamente computata in quota "A" e non di un emolumento "aggiuntivo" e distinto dalla retribuzione di posizione (come l'indennità di direzione generale), seguendo (dal punto di vista pensionistico) lo stesso trattamento della voce retributiva (retribuzione di posizione) di cui è quota parte;

2) La "posizione" del segretario all'interno di un ente locale è "unica" (come quella dei dirigenti e delle P.O.) 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 anche "aggiuntive" dall'Accordo Integrativo n. 2 dei segretari del 22.12.2003), attribuite (ai sensi dell'art. 97, comma 4, lett. "d", del TUEL), "dallo statuto o dai regolamenti" o conferite (ovviamente, sulla base dei detti atti di normazione locale) "dal sindaco o dal presidente della provincia"; tanto le une ("funzioni generali"), quanto le altre ("funzioni particolari"), rientrano nei doveri istituzionali del segretario e costituiscono un "unicum" (e, cioè, la sfera delle competenze del segretario in quel determinato ente locale).

3) Specularmente "unica" è la "retribuzione di posizione" del segretario (ex artt. 37, comma 1, lett. "d", e 41 del CCNL del 16.5.2001), la quale remunera la predetta "posizione" mediante un emolumento (correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità) determinato (come per i dirigenti degli EE.LL. e delle posizioni organizzative) nell'ambito di un limite "minimo" (o "base" o "fisso") stabilito dall'art. 41, comma 3, del medesimo CCNL e di un limite "massimo" (pari al 50% del predetto limite minimo) fissato dal citato Accordo Integrativo n. 2 del 22.12.2003, in attuazione del comma 4 dell'art. 41 del citato CCNL.

* * *

Costituiscono ulteriore sostegno alla tesi dell'unitarietà della retribuzione di posizione dei segretari **4 argomenti insuperabili** (qui di seguito evidenziati con numerazione progressiva), desunti dall'interpretazione del CCNL 16.5.2001 (che è un contratto di diritto comune) secondo i criteri ermeneutici

dettati dall'art. 1362 codice civile (**senso letterale delle parole e comune intenzione delle parti valutata tenendo conto del loro comportamento complessivo anche posteriore alla conclusione del contratto**).

4) Il CCNL definisce (all'art. 41³) "**maggiorazione**" l'incremento ex comma 4 (della retribuzione di posizione fissa di cui al comma 3) e (all'art. 44⁴) "**indennità**" il compenso per le funzioni di D.G., precisando che **quest'ultima** (esclusa dalla "*struttura della retribuzione*" dei segretari di cui all'art. 37⁵) è "**specificata**" ed è "**corrisposta in aggiunta alla retribuzione di posizione**", proprio per evidenziare che essa (a differenza della maggiorazione) è **distinta e separata dalla detta retribuzione di posizione; viceversa, le parti che hanno sottoscritto il CCNL non hanno intenzionalmente definito la maggiorazione "specificata indennità corrisposta in aggiunta alla retribuzione di posizione" e non l'hanno inserita come voce autonoma nell'ambito della "struttura della retribuzione" dei segretari di cui all'art. 37** proprio perché **l'hanno voluta considerare a tutti gli effetti una quota parte della retribuzione di posizione, quantificata non liberamente dall'ente (come l'indennità di D.G.) ma secondo criteri predeterminati dalla contrattazione collettiva decentrata;**

5) Il **comma 5 del citato art. 41** (disciplinante l'istituto del "*galleggiamento*" o "*perequazione*") stabilisce che "*Gli enti assicurano..... che **la retribuzione di posizione** del segretario non sia inferiore a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della*

³ **Art.41 - Retribuzione di posizione**

1. 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.....

(omissis)

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. Le condizioni, i criteri ed i parametri di riferimento per definire le predette maggiorazioni sono individuate in sede di contrattazione decentrata integrativa nazionale.

5. Gli enti assicurano, altresì, nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, che la **retribuzione di posizione** del segretario non sia inferiore a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa.

⁴ **Art.44 - Trattamento economico del segretario con funzioni di Direttore Generale**

1. Al segretario comunale e provinciale, a cui siano state conferite funzioni di direttore generale, ai sensi dell'art.108 del T.U.n.267/2000, nell'ente dove svolge le sue funzioni, viene corrisposta **in aggiunta alla retribuzione di posizione** in godimento una **specificata indennità**, la cui misura è **determinata dall'ente nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa.**

⁵ **Art.37 CCNL**

1. La struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali si compone delle 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

2. omissis

3. Per il calcolo del compenso per **diritti di segreteria** previsti dalla lettera g) del comma 1, si prendono a base le voci di cui allo stesso comma 1, con esclusione delle lettera f).

dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa”; pertanto, **la retribuzione di posizione viene considerata quale voce retributiva unica ed indistinta, comprensiva della maggiorazione** ex comma 4 (come confermato dall’ARAN col parere SGR 26 in data 17.11.2005, condiviso dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato – I.G.O.P., col parere prot. 100976 del 3 settembre 2008, e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, con nota prot. 53576 del 27 novembre 2008), **perché altrimenti le parti che hanno sottoscritto il CCNL avrebbero usato l’espressione “la retribuzione di posizione sommata alla maggiorazione ex comma 4” o altra formula equivalente;**

6) L’art. 37 del citato CCNL, nell’elencare le “voci” che compongono la **“struttura della retribuzione”** dei segretari, inserisce al **primo comma, lett. “d”**, la **“retribuzione di posizione” unitariamente considerata, senza distinguere** tra “retribuzione di posizione fissa” ex comma 3 dell’art. 41, “maggiorazione” ex comma 4 dello stesso articolo e incremento ex comma 5 del medesimo articolo, **con la conseguenza che questi ultimi (maggiorazione ex comma 4 e incremento ex comma 5), conformemente alla retribuzione di posizione base ex comma 3, vengono (da sempre e da tutti gli enti locali) pacificamente corrisposti per tredici mensilità e posti a base per il calcolo dei “diritti di segreteria”** (ai sensi del comma 3 del citato art. 37 CCNL) **e della “retribuzione di risultato”** (ai sensi dell’art. 42 CCNL⁶); viceversa, la specifica **indennità di D.G.** (quantificata con assoluta discrezionalità dall’ente senza predeterminazione di alcun specifico criterio, corrisposta in aggiunta alla retribuzione di posizione e non facente parte della “struttura della retribuzione” dei segretari) **non viene presa a base né per il calcolo dei diritti di segreteria né della retribuzione di risultato**

7) L’art. 41 del CCNL è rubricato “retribuzione di posizione”, da ciò deducendosi che tutto quanto ivi disciplinato (compresi la maggiorazione di cui al comma 4 e l’incremento ex comma 5) è da ricondurre a tale unitaria voce retributiva con gli effetti di cui al precedente punto 6) (maggiorazione ex comma 4 e incremento ex comma 5 vengono corrisposti per 13 mensilità e costituiscono base per il calcolo dei diritti di

⁶ **Art.42 - Retribuzione di risultato**

1. Ai segretari comunali e provinciali è attribuito un compenso annuale, denominato retribuzione di risultato, correlato al conseguimento degli obiettivi assegnati e tenendo conto del complesso degli incarichi aggiuntivi conferiti, ad eccezione dell’incarico di funzione di Direttore Generale.

2. Gli Enti del comparto destinano a tale compenso, con risorse aggiuntive a proprio carico, un importo non superiore al **10 % del monte salari** riferito a ciascun segretario nell’anno di riferimento e nell’ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa.

segreteria e della retribuzione di risultato). Ove le parti, invece, avessero voluto considerare la maggiorazione ex comma 4 e l'incremento ex comma 5 distinti dalla "retribuzione di posizione", l'avrebbero detto espressamente o inserendoli come voci autonome nella "struttura della retribuzione" dei segretari di cui all'art. 37 CCNL oppure disciplinandoli al di fuori dell'art. 41 (come hanno fatto per l'indennità di D.G.), ma in questa seconda ipotesi entrambi non sarebbero stati corrisposti per 13 mensilità e posti a base per il calcolo dei diritti di segreteria e della retribuzione di risultato; ciò, però, non è avvenuto ed il comportamento delle parti posteriore alla conclusione del CCNL 16.5.2001 avalla la tesi dell'unitarietà della retribuzione di posizione.

* * *

Avvalorano quest'ultima tesi:

8) il succitato parere in data 17.11.5005 con cui l'ARAN afferma che qualora gli enti locali riconoscano la detta maggiorazione allora "essa non può essere considerata una voce distinta dalla retribuzione di posizione". Ove, infatti, la maggiorazione fosse un emolumento a sé stante e distinto dalla retribuzione di posizione, tale resterebbe anche dopo il suo riconoscimento senza confondersi con quest'ultima; invece, essa costituisce non un emolumento autonomo ma un **mero incremento quantitativo** (o **integrazione**) di una voce retributiva di cui condivide natura ed effetti giuridici sul piano retributivo e pensionistico;

9) i predetti pareri prot. 100976 del 3 settembre 2008 e prot. 53576 del 27 novembre 2008, rispettivamente, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato – I.G.O.P. e del Dipartimento della Funzione Pubblica, che condividono la posizione dell'ARAN;

10) l'art. 4, comma 26, della L. 183/2011, il quale (recependo la su indicata tesi dell'ARAN) stabilisce che "Il meccanismo di allineamento stipendiale previsto dall'articolo 41, comma 5, del Contratto collettivo nazionale di lavoro dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999 si applica alla **retribuzione di posizione complessivamente intesa, ivi inclusa l'eventuale maggiorazione di cui al comma 4 del medesimo articolo 41**" (la maggiorazione, perciò, una volta riconosciuta, deve considerarsi, per legge, **inclusa** nella retribuzione di posizione, di cui condivide conseguentemente natura ed effetti giuridici sul piano retributivo – essendo corrisposta per tredici mensilità e costituendo base per il calcolo dei diritti di segreteria e per la retribuzione di risultato - e previdenziale – dovendosi pacificamente computare nella quota "A" della pensione).

* * *

Di fronte ad un quadro siffatto, appare davvero vano il tentativo (mosso da ragioni puramente economiche) dell'INPDAP (ora INPS) di far apparire la maggiorazione come un emolumento a sé stante ed aggiuntivo alla retribuzione di posizione (al pari dell'indennità di direzione generale) al solo fine di creare i presupposti per poter poi negare la sussistenza dei requisiti della fissità e continuità e, quindi, la computabilità in quota "A".

Infatti, la maggiorazione (essendo semplicemente una componente della retribuzione di posizione) segue, come sopra detto, lo stesso trattamento pensionistico di quest'ultima⁷, senza necessità di ulteriori approfondimenti in ordine al carattere di fissità e continuità.

E' auspicabile, pertanto, che l'INPS proceda alla revoca della nota operativa dell'ex INPDAP n. 11/06 ed al conseguente ripristino della circolare dello stesso Istituto n. 20/02, pienamente condivisa dalle SS.RR., dalle Sezioni Centrali d'Appello e dalla prevalente giurisprudenza delle Sezioni Territoriali della Corte dei Conti.

⁷Con la recentissima sentenza n. 373 del 12.7.2012, la Sezione Giurisdizionale della Toscana della Corte dei Conti, modificando il proprio orientamento (anteriore alla pronuncia delle SS.RR. n. 2/09) espresso con sentenza n. 346/08, ha stabilito che: *".....l'indennità o retribuzione di posizione, ai sensi dell'art.1, comma 1, della L. n.334/97, è pensionabile (art.13, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n.503/92) e, quindi, non può dubitarsi che anche la relativa maggiorazione che ne costituisce parte variabile partecipa della medesima natura previdenziale della parte fissa (in tal senso, correttamente, l'informativa INPDAP n. 20 del 13 febbraio 2002) (v. Sez. Lazio sent. 1624/2011).In questo senso, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con sentenza n. 2/2009/QM, hanno stabilito che, proprio in relazione alla circolare INPDAP del 13.2.2002, la maggiorazione è riferita ad un emolumento già utile a pensione nella prima quota, o quota "A". D'altronde, la stesse esegesi della norma ex art. 41, comma 4, del CCNL sopra richiamato, depone per una sicura equiparazione della natura della retribuzione di posizione e di quella della maggiorazione della stessa, atteso che mentre la prima è variabile solo nella parte relativa alle dimensioni dell'Ente e alle funzioni connesse, la seconda trova motivi di varianza solo nei parametri rinvenibili nei contratti e la sua eventualità è condizionata dalle risorse disponibili, ma questo nulla muta in ordine alla sua natura e quiescibilità che sconta, ovviamente, la stessa natura della retribuzione di cui è maggiorazione".*