

REPUBBLICA ITALIANA **n. 2/2009/QM**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai magistrati

dott. Lucio Todaro Marescotti	Presidente
dott. Rocco Di Passio	Consigliere
dott. Luigi Di Murro	Consigliere
dott. Stefano Imperiali	Consigliere relatore
dott.ssa Rita Loreto	Consigliere
dott. Piergiorgio Della Ventura	Consigliere
dott. Luigi Cirillo	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sulla questione di massima n. 252/SR/QM del registro di segreteria, proposta dalla Procura Generale presso la Corte dei conti nei giudizi di appello:

▫ xxxx del registro di segreteria, proposto dall'INPDAP contro il dott. Gennaro C. e avverso la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Toscana xxxx del 15.6.2006, pendente presso la Seconda Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello;

▫ xxxx del registro di segreteria, proposto dall'INPDAP contro il dott. Renzo R. e avverso la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Lombardia xxxx del 20.2.2007, pendente presso la Terza Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello;

Visti gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi nella pubblica udienza dell'8.4.2009, con l'assistenza del segretario sig.ra Adele Mei:
omissis;

Ritenuto in

FATTO

1. Con sentenza xxxx del 2006, la Sezione Giurisdizionale per la Toscana ha riconosciuto al dott. Gennaro C., già segretario generale del Comune di Xxxx, il diritto al computo dell'indennità di direzione generale nella quota di pensione prevista dall'art. 13 comma 1 lettera A) del d.lgs. n. 503 del 1992. La sentenza è stata impugnata dall'INPDAP con appello iscritto al xxxx e assegnato alla Seconda Sezione Centrale d'Appello.

Con sentenza xxxx del 2007, la Sezione Giurisdizionale per la Lombardia ha riconosciuto lo stesso diritto al dott. Renzo R., già segretario generale del Comune di Xxxx. La sentenza è stata impugnata dall'INPDAP con appello xxxx, assegnato alla Prima Sezione Centrale d'Appello.

Con ricorso depositato il 28.1.2009, la Procura Generale presso questa Corte ha chiesto, con riferimento ad ambedue i giudizi appena ricordati, che le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale si pronuncino sulla seguente questione di massima: *“Se l'indennità di direzione generale dei segretari comunali e provinciali sia computabile o meno nella quota di pensione prevista dall'art. 13, co. 1, lett. a, del decreto legislativo 30.12.1992 n. 503 (c.d. quota A)”*.

2. Con memoria depositata il 20.3.2009, il dott. Gennaro C., rappresentato e difeso dall'avv. Domenico I., ha preliminarmente evidenziato che il direttore generale di un Comune o di una Provincia, *“pur essendo investito di compiti e funzioni che valgono a conferirgli una posizione differenziata rispetto a quella degli altri dirigenti, è esso stesso un dirigente”*. Ciò posto, ha affermato che l'indennità riconosciuta ai segretari comunali e provinciali cui è stato affidato l'incarico di direttore generale ha *“una chiara ed inequivoca natura corrispettiva”*; *“accede e, per così dire, partecipa della stessa natura e funzione della retribuzione di posizione di cui, giusta la previsione dell'art. 44 del CCNL, costituisce una componente aggiuntiva”*; nonostante la *“temporaneità o revocabilità dell'incarico di direzione generale”*, carattere ormai comune agli incarichi dell'*“intera dirigenza pubblica privatizzata”*, è un'indennità *“fissa (ovvero predeterminata nel suo ammontare mensile al momento del conferimento dell'incarico) e continuativa (ovvero corrisposta con cadenza mensile per tutta la durata di tale aggiuntiva funzione dirigenziale”*; la sua *“piena quiescibilità”* non è esclusa dal fatto che *“l'esatta quantificazione”* dell'indennità è rimessa, come peraltro avviene anche per la retribuzione di posizione, *“all'autonomia dei singoli enti”*; non spetta al segretario in disponibilità perché è un'indennità *“direttamente e strettamente correlata”* a una funzione aggiuntiva, ma ciò non ha alcuna conseguenza ai fini della sua *“quiescibilità in fascia A”*; è soggetta allo stesso *“trattamento contributivo delle altre voci stipendiali costituenti il trattamento fondamentale”* e richiede pertanto *“analogo trattamento in sede di erogazione pensionistica”*.

Ha pertanto concluso per il computo dell'indennità anche nella quota A del trattamento pensionistico.

3. Con memoria depositata il 27.3.2009, il dott. Renzo R., rappresentato e difeso dagli avvocati Carmine Xx, Antonio Xx e Antonio Xx, ha sostenuto che *“il compenso de quo è corrisposto annualmente, è predeterminato da ciascun ente (se si avvale della facoltà di conferire l'incarico)”*

secondo la complessità organizzativa e le risorse di bilancio, è la controprestazione di una funzione, quella di Direttore Generale, prevista dall'Ordinamento dell'Ente (Statuto e Reg. Org.vo) e trae origine da fonte normativa generale applicabile su tutto il territorio nazionale (CCNL dei Segretari Comunali)". Inoltre, in applicazione della tesi restrittiva, "dal confronto tra le uguali posizioni giuridiche del Direttore Generale assunto ad hoc e del Direttore Generale ex Segretario comunale emerge una ingiustificata disuguaglianza e discriminazione, in quanto per il primo, a parità di prestazioni e di prelievo contributivo, si assicura un trattamento pensionistico integrale (tutto in quota ordinaria altrimenti detta in quota A); per il secondo, il deteriore trattamento della c.d. quota B".

Ha concluso per la pensionabilità dell'indennità anche in quota A, prospettando altresì, in via subordinata, un'illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3, 36, 38 e 97 della Costituzione.

4. Hanno proposto interventi *ad adiuvandum*: l'Associazione Nazionale Segretari Autonomie Locali - ANSAL, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Xx; l'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali, rappresentata e difesa dall'avv. Antonello Xx; l'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali, rappresentata e difesa dall'avv. Vittorio Xx; la Di.C.C.A.P. - CONFISAL, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Franco Xx; l'Associazione Professionale Nazionale della Categoria dei Segretari Comunali e Provinciali "Giovan Battista Vighenzi", rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Franco Xx.

In tutti gli atti di intervento, è stato chiesto il riconoscimento della pensionabilità dell'indennità di direzione in quota A, in ragione della sua natura retributiva, fissa e continuativa. L'ANSAL e l'Agenzia Autonoma hanno anche affermato che una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 36, 38 e 97 della Costituzione.

5. Con memoria depositata il 27.3.2009, l'INPDAP ha in primo luogo eccepito l'inammissibilità degli interventi *ad adiuvandum*, proposti da soggetti che *“non erano parti nel giudizio di appello rispetto ai quali è stata sollevata la questione di massima”* in esame.

“Nel merito”, ha affermato che *“la disciplina all'esame”*, desumibile dagli artt. 15 e 16 della legge n. 1077 del 1959, modificati e integrati dall'art. 30 del d.l. n. 55 del 1983 convertito con modificazioni nella legge n. 131 del 1983, è *“congegnata in forma tale da non consentire l'aggravio della spesa pensionistica sulla base di scelte discrezionali dell'Ente locale datore di lavoro, che ben può legittimamente attribuire al dipendente incarichi suscettibili di attribuzioni economiche attraverso il sistema indennitario introdotto dalle norme contrattuali”*. Ha sostenuto che l'indennità *“difetta del requisito della fissità poiché è incerta nel suo ammontare e nella sua stessa istituzione”* e difetta inoltre del requisito della *“continuità”* - da non confondere con una mera *“continuazione”* di fatto accertata *a posteriori* - in quanto *“viene conferita per periodi determinati, è sempre revocabile e, come le funzioni di cui è remunerazione, non può eccedere la durata del mandato del sindaco o del presidente della Provincia”*. Ha evidenziato che l'indennità in questione, qualora retribuisse effettivamente la *“normale attività lavorativa richiesta per il posto ricoperto”*, sarebbe compresa, contrariamente a quanto è invece disposto dal CCNL per i segretari comunali e provinciali del 16.5.2001, nel trattamento economico del *“Segretario in mobilità”*.

Ha concluso per il computo dell'indennità unicamente in quota B.

6. Con memoria depositata il 27.3.2009, la Procura Generale, evidenziata preliminarmente l'ammissibilità della questione, ha sostenuto che *“la misura, la continuità e la stessa istituzione dell'indennità”* sono *“condizionate dalla capacità di spesa dell'ente”*, tanto che *“il compenso è legato alle effettive disponibilità finanziarie dell'ente più che alla quantità e qualità del lavoro prestato dal segretario generale, con caratteri, dunque, di mera eventualità”*. Inoltre, ha affermato

che l'indennità di direzione generale, che *“ha diverse natura e disciplina rispetto alla retribuzione di posizione, quiescibile in quota A ai sensi della legge 334/1997 ed estesa ai segretari comunali e provinciali dall'art. 41 dello stesso CCNL del 2001”*, è *“corrisposta in aggiunta alla retribuzione di posizione in godimento”*, similmente a quanto avviene per l'assegno funzionale ai militari rispetto alla retribuzione individuale di anzianità. Infine, ha rilevato che *“la contrattazione collettiva non può derogare alle norme primarie regolanti la previdenza, né può ricavarsi dalla normativa pattizia un'interpretazione concernente le norme di legge regolanti il trattamento pensionistico”*, poiché *“il sistema previdenziale risponde a specifici vincoli di bilancio, in termini di copertura ed equilibrio, assunti pure a livello comunitario col patto di stabilità, cui solo il legislatore primario può dare consapevole e meditata attuazione”*.

Ha concluso per la pensionabilità dell'indennità solo in quota B.

7. All'udienza dell'8.4.2009, il vice procuratore generale dott. Fiorenzo Santoro e l'avv. Dario Marinuzzi hanno preliminarmente chiesto che gli atti di intervento siano dichiarati inammissibili, in quanto proposti da soggetti che non erano parti nei giudizi *a quo*.

L'avv. Giuseppe Franco Xx, l'avv. Giovanni Xx e l'avv. Antonello Xx hanno invece sostenuto l'ammissibilità degli interventi, in applicazione dell'art. 78 del r.d. n. 1038 del 1933 e in ragione della rilevanza della questione di massima per tutta la categoria dei segretari comunali e provinciali.

Il Collegio ha disposto con ordinanza che la questione sia decisa insieme col merito, in applicazione dell'art. 272 c.p.c..

8. Il Pubblico Ministero si è poi richiamato alle considerazioni della memoria, rilevando in particolare che la valorizzazione nella c.d. quota A di pensione della retribuzione di posizione deriva da un'espressa disposizione legislativa, che invece manca per l'indennità di direzione

generale. Ha inoltre sostenuto che la questione di legittimità costituzionale per disparità di trattamento, quand'anche possa essere ritenuta ammissibile in questa sede, è infondata poiché la situazione dei direttori generali che sono anche segretari comunali o provinciali è diversa da quella dei direttori generali che segretari invece non sono.

L'avv. Dario Marinuzzi ha affermato che la fissità e la continuità dell'indennità di direzione generale - requisiti da valutare in modo rigoroso e nella fattispecie chiaramente esclusi dall'art. 44 del CCNL dei segretari comunali e provinciali - sono stati riconosciuti del tutto apoditticamente dalla giurisprudenza minoritaria che considera pensionabile in quota A l'indennità in esame. Ha sostenuto che la previsione nello stesso CCNL di un'indennità di direzione generale "*in aggiunta*" alla retribuzione di posizione chiarisce che si tratta appunto di emolumenti distinti e ciò risulta confermato dall'inserimento della sola retribuzione di posizione, non anche dell'indennità di direzione generale, nel trattamento economico del segretario in mobilità. Ha infine evidenziato l'esigenza di contenimento della spesa che ispira tutta la più recente legislazione pensionistica.

L'avv. Giuseppe Franco Xx ha sostenuto che l'art. 17 della legge n. 1077 del 1959 sul computo ai fini pensionistici degli emolumenti dei segretari comunali e provinciali risulta ormai superato da tutta la successiva legislazione che demanda al CCNL e al contratto individuale la concreta determinazione del trattamento economico del segretario comunale e provinciale. Ha affermato che l'indennità di direzione generale remunera l'espletamento di un'ulteriore funzione, da svolgere per giunta con una più moderna e accentuata "managerialità": l'esclusione della pensionabilità dell'indennità si porrebbe pertanto anche in contrasto con l'art. 36 della Costituzione. Ha infine sostenuto che la temporaneità dell'incarico del direttore generale non è in realtà dissimile da quella propria dell'incarico attribuito a un qualsiasi dirigente.

L'avv. Giovanni Xx ha affermato che l'indennità di direzione generale ha la stessa natura della retribuzione di posizione ed è prevista da una disposizione, l'art. 44 del CCNL del 16.5.2001, che ha natura contrattuale e va quindi interpretata in conformità alla volontà dei contraenti. Si è inoltre richiamato alle recenti sentenze della Sezione Lombardia n. 642 del 2008 e della Sezione Puglia n. 944 del 2008, che hanno sostenuto la natura fissa e continuativa dell'indennità in questione.

L'avv. Carmine Xx ha evidenziato come anche l'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali, che ha natura sostanzialmente "statale", ritenga computabile in quota A l'indennità di direzione generale. Più che di un'indennità, si tratta infatti della retribuzione, con i requisiti di fissità e continuità previsti dalla legge n. 131 del 1983, dovuta per l'espletamento di una funzione non solo impegnativa e qualificata, ma che comporta anche una minore spesa per l'ente locale se viene affidata al segretario. La misura dell'indennità non è poi predeterminata perché è rimessa al potere di autorganizzazione dell'ente locale. Infine, l'evoluzione del pubblico impiego ha comportato l'attribuzione di incarichi dirigenziali a termine e revocabili e altresì la previsione, nei CCNL, di trattamenti economici costituiti non più dal solo stipendio, ma da tante voci tutte necessariamente pensionabili.

L'avv. Domenico I. ha affermato che i riferimenti normativi vanno aggiornati nel mutato contesto organizzativo, in cui la determinazione del trattamento economico è demandata dall'ordinamento ai CCNL, le cui disposizioni hanno pertanto inevitabili riflessi sui trattamenti previdenziali. Orbene, il segretario comunale o provinciale al quale viene affidato anche l'incarico di direttore generale è chiamato a svolgere ulteriori funzioni, con responsabilità aggiuntive che ne fanno il "motore" dell'ente e che hanno appunto conseguenze prima retributive e poi previdenziali.

Infine, l'avv. Antonello Xx ha sostenuto che un eventuale computo dell'indennità di direzione generale nella sola quota B di pensione comporterebbe disparità di trattamento, con una chiara

penalizzazione dei segretari che sono chiamati a svolgere, peraltro con consistenti risparmi per l'ente, funzioni ulteriori, chiaramente distinte da quelle del segretario.

Considerato in

DIRITTO

1. L'art. 78 del r.d. n. 1038 del 1933 stabilisce, per i giudizi pensionistici davanti a questa Corte, che *“in qualunque stadio della causa sono ammessi l'intervento o l'adesione di coloro i quali abbiano interesse nella proposta domanda di annullamento o di riforma del provvedimento impugnato”*.

Senonché, nei giudizi di appello è applicabile anche l'art. 69 comma 1 dello stesso r.d. n. 1038 del 1933, che stabilisce: *“l'intervento nel giudizio di appello è ammesso soltanto per coloro che avrebbero potuto proporre opposizione di terzo”*. Si tratta infatti di una norma che è espressione di un principio generale, tanto che anche l'art. 344 del codice di procedura civile stabilisce: *“nel giudizio d'appello è ammesso soltanto l'intervento dei terzi che potrebbero proporre opposizione a norma dell'art. 404”*.

Per conseguenza, come non sarebbe stato possibile proporre interventi per la prima volta nei giudizi xxxx presso la Seconda Sezione e xxxx presso la Terza Sezione, così non risulta nemmeno possibile intervenire in questa sede. La proposizione di una questione di massima davanti alle Sezioni Riunite, la cui soluzione ha efficacia vincolante nel giudizio nel corso del quale la questione stessa viene proposta (*ex multis*: SS.RR. n. 5/QM del 1999, n. 11/QM del 2007, n. 5/QM del 2008; cfr. anche Corte cost. n. 375 del 1996, Cass. SS.UU. n. 28635 del 2008), comporta infatti l'instaurazione di un *“giudizio incidentale”* rispetto a quello *a quo* (in ultimo SS.RR. n. 5/QM del 2008), che in questo caso è appunto un giudizio d'appello.

Quanto ora detto vale anche per l'intervento proposto dall'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali. Dalla documentazione agli atti, si evince infatti che nel giudizio a suo tempo proposto davanti alla Sezione Giurisdizionale per la Toscana dal dott. Gennaro C. era stata convenuta anche la citata Agenzia. Ma questa aveva chiesto l'estromissione dal giudizio, eccependo il proprio "*difetto di legittimazione processuale passiva*", e la Sezione toscana aveva riconosciuto che "*non appare assegnata, nella materia de qua, alcuna competenza all'Agenzia Autonoma Segretari Comunali e Provinciali*", con conseguente formazione del giudicato interno.

La rilevata inammissibilità di atti di intervento proposti per la prima volta in un giudizio incidentale a quello di secondo grado esime poi dal valutare se gli intervenienti abbiano effettivamente, come è richiesto da una consolidata giurisprudenza, un interesse non di mero fatto ma giuridico alla soluzione della controversia, che possa essere pregiudicato, sia pure solo in via indiretta o riflessa, dal disconoscimento delle ragioni degli appellati (cfr. Cass. II Sezione n. 12758 del 1993, III Sezione n. 11324 del 1998, III Sezione n. 1111 del 2003 etc.).

2. Ciò premesso, si rileva che l'art. 1 comma 7 del d.l. n. 453 del 1993, convertito nella legge n. 19 del 1994, stabilisce: "*le sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali ovvero su richiesta del procuratore generale*".

Le "*questioni di massima*" cui si riferisce la disposizione consistono in "*problematiche giuridiche di particolare importanza e obiettiva complessità ed aventi rilevanza generale, in quanto suscettibili di diffusa applicazione*" (ex multis: SS.RR. n. 11/QM del 2007, 3/QM del 2008). La complessità della questione può essere poi attestata - ed è ciò che in concreto accade più di frequente - "*dall'esistenza sul punto di contrasti giurisprudenziali, i quali rendono evidente che la norma consente più interpretazioni tra loro contrastanti*" (ex multis, SS.RR. n. 5/QM del 2004, n. 3/QM del 2008).

Nella fattispecie, la questione prospettata dalla Procura Generale appare in effetti di particolare importanza, in quanto riguarda i trattamenti pensionistici dei segretari comunali o provinciali cui sia stato affidato l'incarico di direttore generale e che abbiano pertanto percepito la relativa indennità. Inoltre, si tratta di questione oggetto di un contrasto giurisprudenziale, anche se con una prevalenza delle decisioni favorevoli alla pensionabilità dell'indennità unicamente in quota B.

Si sono infatti pronunciate per la pensionabilità dell'indennità anche nella c.d. quota A, oltre alle sentenze indicate in epigrafe, le decisioni della Sezione Sicilia n. 3010 del 2005, della Sezione Lombardia n. 642 del 2008, della Sezione Puglia n. 944 del 2008, della Sezione d'Appello Sicilia n. 224 del 2004. E si sono invece pronunciate per l'inserimento solo nella c.d. quota B le sentenze: della Sezione Piemonte n. 272 del 2005, n. 262 del 2007 e n. 229 del 2008; della Sezione Toscana n. 709 del 2006 e n. 346 del 2008; della Sezione Lombardia n. 597 del 2007 e n. 110 del 2008; della Sezione Veneto n. 1070 del 2007, n. 619 del 2008 e n. 820 del 2008; della Sezione Marche n. 143 del 2007, n. 171 del 2008 e n. 215 del 2008; della Sezione Abruzzo n. 818 del 2007; della Sezione Calabria n. 1039 del 2007 e n. 534 del 2008; della Sezione Friuli Venezia Giulia n. 349 del 2008, n. 9 del 2009 e n. 10 del 2009; della Terza Sezione d'Appello n. 673 del 2005.

Si tratta infine di una questione la cui soluzione risulta rilevante per la decisione dei giudizi *a quo*, in quanto l'INPDAP ha impugnato le sentenze della Sezione per la Toscana xxxx del 2006 e della Sezione per la Lombardia xxxx del 2007 proprio contestando la computabilità nella c.d. quota A dell'indennità di direzione generale percepita dal segretario. Come ha rilevato la Procura Generale nella sua memoria, sussiste pertanto "*il necessario rapporto di pregiudizialità*" (cfr., *ex multis*, SS.RR. n. 6/QM del 2003, 8/QM del 2006) "*tra la questione deferita ed i processi a quibus*".

In definitiva, la questione va considerata ammissibile.

3. Orbene, va in primo luogo ricordato che per le *“forme di previdenza sostitutive ed esclusive dell’assicurazione generale obbligatoria”* l’art. 7 del d.lgs. n. 503 del 1992 ha aumentato *“i periodi di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile”*: fino a un massimo di *“dieci anni di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione”*, per i lavoratori con anzianità contributiva superiore ai 15 anni alla data del 31.12.1992; aggiungendo i *“periodi che intercorrono tra la predetta data e quella immediatamente precedente la decorrenza della pensione”*, per i lavoratori con anzianità contributiva minore.

Inoltre, l’art. 13 dello stesso d.lgs. ha stabilito: *“Per i lavoratori dipendenti iscritti all’assicurazione generale obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia ed i superstiti ed alle forme sostitutive ed esclusive della medesima, e per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali amministrate dall’INPS, l’importo della pensione è determinato dalla somma: a) della quota di pensione corrispondente all’importo relativo alle anzianità contributive acquisite anteriormente all’1 gennaio 1993, calcolato con riferimento alla data di decorrenza della pensione secondo la normativa vigente precedentemente alla data anzidetta che a tal fine resta confermata in via transitoria, anche per quanto concerne il periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile; b) della quota di pensione corrispondente all’importo del trattamento pensionistico relativo alle anzianità contributive acquisite a decorrere dall’1 gennaio 1993, calcolato secondo le norme di cui al presente decreto”*.

Successivamente, l’art. 2 della legge n. 335 del 1995 ha esteso ai dipendenti pubblici la disciplina dell’art. 12 della legge n. 153 del 1969, e successive modificazioni, sulla *“determinazione della base contributiva e pensionabile”*, per cui va ora considerato come retribuzione pensionabile, fatte salve le eccezioni espressamente previste, *“tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in denaro o in natura, al lordo di qualsiasi ritenuta, in dipendenza del rapporto di lavoro”*. Ma ha anche precisato che tale innovazione ha *“effetto dal 1 gennaio 1996”* (comma 9) e che *“la*

retribuzione” definita secondo le nuove disposizioni “*concorre alla determinazione delle sole quote di pensione previste dall’art. 13, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503*” (comma 11).

Ne consegue, per i dipendenti già in servizio al 1°1.1996 - ai quali per l’art. 1, commi 12 e 13, della stessa legge n. 335 del 1995 continua ad applicarsi in tutto (se a tale data in possesso di un’anzianità contributiva superiore a 18 anni) o in parte (se in possesso di un’anzianità inferiore) il sistema pensionistico “*retributivo*” - che le voci del trattamento economico già pensionabili secondo le disposizioni precedenti vanno computate anche nella quota A di pensione, mentre quelle divenute pensionabili solo con la legge n. 335 del 1995 vanno computate solamente nella quota B.

In concreto, nella determinazione del trattamento pensionistico spettante ai dipendenti dello Stato, retto prima della legge n. 335 del 1995 dal “*principio di tassatività e nominatività*” previsto dagli artt. 43 e 53 del d.P.R. n. 1092 del 1973 (cfr., *ex plurimis*: I Sezione n. 54 del 2007, II Sezione n. 441 del 2007, III Sezione n. 16 del 2006), sono computabili in quota A gli assegni già espressamente dichiarati pensionabili dallo stesso d.P.R. n. 1092 del 1973 o da altre disposizioni precedenti la legge n. 335 del 1995 e altresì gli assegni espressamente dichiarati pensionabili in quota A da disposizioni di legge successive alla legge n. 335 del 1995 (cfr. ad esempio l’art. 1 della legge n. 334 del 1997 per l’“*indennità di posizione*”).

Per gli iscritti alle Casse per le pensioni amministrare dalla Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro, soppresse dal d.lgs. n. 479 del 1994 che ha istituito l’INPDAP, sono invece computabili in quota A, dopo l’entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, solo gli emolumenti che abbiano le caratteristiche precedentemente richieste dall’art. 30 comma 2 bis del d.l. n. 55 del 1983, aggiunto dalla legge di conversione n. 131 del 1983, che aveva stabilito: “*Per le Casse pensioni dipendenti locali, sanitari ed insegnanti degli istituti di previdenza, la retribuzione*

annua contributiva, definita dagli articoli 12, 13 e 14 della legge 11 aprile 1955, n. 379, è costituita dalla somma degli emolumenti fissi e continuativi dovuti come remunerazione per l'attività lavorativa".

Per risolvere la questione di massima in esame, occorre quindi valutare se abbia appunto tutti i caratteri previsti dalla legge n. 131 del 1983 - *corrispettività, fissità e continuità* - l'indennità prevista dall'art. 44 del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16.5.2001 (in G.U. del 19.7.2001), che stabilisce: *"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 specifica indennità, la cui misura è determinata dall'ente nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa"*.

4. In effetti, in alcune decisioni che hanno per oggetto l'indennità di direzione corrisposta ai segretari comunali e provinciali viene invece affermato che *"la quota A è costituita dagli emolumenti contemplati dall'art. 15 della legge 5 dicembre 1959, n. 1077 (emolumenti fissi e continuativi o ricorrenti ogni anno che costituiscono la parte fondamentale della retribuzione corrisposta, ai sensi delle vigenti legislative o regolamentari ovvero dei contratti collettivi di lavoro come remunerazione per la normale attività lavorativa richiesta per il posto ricoperto"* (Sezione Lombardia xxxx del 2007, *idem* n. 642 del 2008, Sezione Puglia n. 944 del 2008 etc.). Ma si tratta di un riferimento normativo non esatto.

Nella legge n. 1077 del 1959, *"la retribuzione annua contributiva"* dei segretari comunali e provinciali era infatti disciplinata non dagli artt. 15 e 16 ma dal successivo art. 17, che elencava appunto le voci del trattamento economico dalle quali *"la retribuzione annua contributiva è unicamente costituita"*. E comunque, le disposizioni della legge n. 1077 del 1959 sono state in

seguito modificate dalla legge n. 965 del 1965, dall'art. 27 del d.l. n. 38 del 1981 convertito nella legge n. 153 del 1981 e per ultimo dalla già citata legge n. 131 del 1983.

D'altra parte, è appena il caso di rilevare che nell'art. 15 della legge n. 1077 del 1959 era considerata pensionabile solo la *“remunerazione per la normale attività lavorativa richiesta per il posto ricoperto”*, laddove l'indennità di direzione in esame viene corrisposta, come si dirà, solo ove al segretario comunale o provinciale sia attribuito anche *l'eventuale, distinto e ulteriore* incarico di direttore generale.

5. Orbene, va riconosciuto che quando nei comuni con più di 15.000 abitanti e nelle province sono conferite al segretario, in applicazione dell'art. 108 comma 4 del d.lgs. n. 267 del 2000, *anche* le funzioni del direttore generale, il segretario stesso non solo svolge le funzioni *“proprie”*, elencate all'art. 97 dello stesso d.lgs., ma assume appunto anche quelle di direttore generale, provvedendo *“ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza”* e curando in particolare la *“predisposizione del piano dettagliato di obiettivi”* e la *“proposta del piano esecutivo di gestione”*.

L'indennità di direzione generale prevista dall'art. 44 del CCNL del 16.5.2001 costituisce pertanto realmente *“il corrispettivo per l'esercizio di ulteriori funzioni e l'assunzione delle relative responsabilità”* (così, in ultimo, Sezione Puglia n. 944 del 2008).

In effetti, poiché l'art. 44 del CCNL del 16.5.2001 stabilisce anche che la misura dell'indennità è *“determinata dall'ente nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa”*, sembra difficile negare che il compenso in questione, come ha rilevato la Procura Generale, sia in realtà *“legato alle effettive disponibilità finanziarie dell'ente più che alla quantità e qualità del servizio prestato”*. Ma ciò incide sulla quantificazione del compenso, non sulla sua natura, che

consiste pur sempre nella remunerazione, sia pure in misura ampiamente *variabile*, di un'ulteriore attività lavorativa.

6. L'art. 44 del citato CCNL, che come appena rilevato attribuisce all'indennità in esame una finalità comunque remunerativa, ne esclude invece chiaramente la *fissità*: demanda infatti all'ente locale la più ampia discrezionalità nella determinazione della misura del compenso, senza predeterminare alcun specifico criterio.

Sul punto, nella memoria del dott. C. del 20.3.2009 si afferma tra l'altro che anche per la "*retribuzione di posizione*" del segretario ogni ente locale stabilisce autonomamente "*l'esatto ammontare*" dell'emolumento, "*avuto riguardo, evidentemente, alla rilevanza dell'incarico*". Ma è un'affermazione inesatta.

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*".

7. La computabilità dell'indennità di direzione generale nella quota A del trattamento pensionistico è poi esclusa anche dalla mancanza del requisito della *continuatività*. E si tratta, come è stato esattamente rilevato dall'INPDAP, di un requisito da valutare *ex ante*, sulla base della natura oggettiva dell'emolumento: non *ex post*, alla stregua di ciò che in concreto può anche essere *di fatto* avvenuto.

Sul punto, è stato esattamente rilevato che una durata determinata è carattere ormai comune a tutti i “*normali incarichi dirigenziali, dopo la privatizzazione del pubblico impiego*” (Sezione Lombardia n. 642 del 2008, Sezione Puglia n. 944 del 2008). Sennonché, l'incarico di direzione generale è caratterizzato da una precarietà diversa anche dalla normale temporaneità degli incarichi dirigenziali.

Si consideri, in particolare, che nell'ambito degli enti locali gli “*incarichi dirigenziali*” possono essere revocati prima della scadenza solo “*in caso di inosservanza delle direttive*”, di “*mancato raggiungimento al termine di ciascun esercizio finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione*”, “*per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro*” (art. 109 del d.lgs. n. 267 del 2000). L'incarico del direttore generale, invece, è revocabile in qualsiasi momento “*dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale*” (art. 108 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Inoltre, l'amplissima discrezionalità dell'ente locale nella determinazione dell'indennità comprende evidentemente anche la possibilità di ridurne la misura, in conseguenza di un peggioramento delle condizioni finanziarie dell'ente.

8. Va poi rilevato che l'indennità in esame è corrisposta “*in aggiunta*” alla “*retribuzione di posizione*” ma resta da questa chiaramente distinta, non solo per le diverse già evidenziate modalità

di determinazione, ma anche e soprattutto per la differente natura: compensa infatti un eventuale incarico aggiuntivo, e non la normale attività lavorativa connessa alla funzione di segretario comunale o provinciale.

Una conferma di questa distinzione si ricava dall'art. 37 del CCNL del 16.5.2001 che nella *“struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali”* non comprende l'indennità di direzione generale e menziona solamente 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”*.

A differenza della retribuzione di posizione, l'indennità in questione non è poi nemmeno inserita nel *“trattamento economico dei segretari in disponibilità”*, che per l'art. 43 dello stesso CCNL comprende: *“il trattamento stipendiale di fascia; l'indennità integrativa speciale; la tredicesima mensilità; la retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita; la retribuzione di posizione; il maturato economico, ove spettante; la retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate.”* E nella stessa memoria del 20.3.2009 del dott. C. si sottolinea come l'indennità di direzione non sia inserita nel trattamento di disponibilità del segretario proprio perché, a differenza della retribuzione di posizione, *“è direttamente e strettamente correlata alla sua ulteriore ed aggiuntiva funzione di direttore generale”*.

9. Nessuna valenza ha poi il rilievo, sempre nella memoria del dott. C. del 20.3.2009, che anche l'indennità di direzione generale è sottoposta *“a trattamento contributivo”*: la questione di massima in esame non ha infatti per oggetto la pensionabilità dell'indennità di direzione generale percepita dai segretari comunali o provinciali - in effetti da nessuno contestata - ma la sua computabilità nella sola quota B di pensione oppure, come viene invece richiesto dagli appellati, anche nella quota A.

10. Sulla prospettata questione di legittimità costituzionale, va preliminarmente rilevato che nel giudizio incidentale davanti alle Sezioni Riunite per la decisione di una questione di massima possono essere in effetti proposte questioni di legittimità costituzionale che attengano *“a materie relative al rito incidentale o comunque di stretta pertinenza dell’organo nomofilattico quali la costituzionalità della norma da interpretare”* (SS.RR. 5/QM del 2008).

Senonché, la questione, nel caso di specie, è manifestamente infondata.

Anzitutto, non sembra potersi ritenere che il computo nella sola quota B di pensione dell’indennità di direzione generale corrisposta ai segretari comunali o provinciali comporti una violazione dell’art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento. I direttori generali che non sono anche segretari dell’ente possono essere infatti soggetti a regimi pensionistici diversi - manca quindi l’omogeneità delle situazioni da raffrontare - ed eventualmente anche meno favorevoli.

Nemmeno appare ravvisabile la lamentata insufficiente valorizzazione ai fini pensionistici dell’indennità di direzione generale, sempre per effetto del computo nella sola quota B e con riferimento agli artt. 36 e 38 della Costituzione. Non è stato infatti chiarito per quali ragioni il trattamento pensionistico del segretario comunale e provinciale non possa essere considerato, anche con il computo dell’indennità di direzione generale unicamente in quota B, comunque congruo. E in ogni caso, la pensionabilità dell’indennità in questione nella sola quota B deriva da principi normativi, desumibili in particolare dalla citata legge n. 131 del 1983, che del tutto legittimamente richiedevano ai fini pensionistici, per gli iscritti alle Casse Pensioni, la fissità e la continuatività degli emolumenti.

Infine, non si vede come il *“buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione”* previsti dall’art. 97 della Costituzione possano essere lesi dalla pensionabilità nella sola quota B dell’indennità di direzione generale prevista dall’art. 44 del CCNL del 16.5.2001.

11. In conclusione, in ragione della mancanza dei caratteri di fissità e continuità l'indennità di direzione generale dei segretari comunali e provinciali, prevista dall'art. 44 del CCNL del 16.5.2001, va considerata ai fini pensionistici nella c.d. quota B e non anche nella c.d. quota A.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezioni Riunite in Sede Giurisdizionale, decide la questione di massima n. 252/SR/QM, proposta dalla Procura Generale presso la Corte dei conti, dichiarando:

“L'indennità di direzione generale dei segretari comunali e provinciali non è computabile nella quota di pensione prevista dall'art. 13 comma 1 lettera a) del d.lgs. n. 503 del 1992 (c.d. quota A)”.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'8.4.2009.

L'estensore

Il Presidente

(Stefano Imperiali)

(Lucio Todaro Marescotti)

Depositata in Segreteria il 23 aprile 2009

Il Dirigente (Daniela D'Amaro)