

Pubblichiamo il ricorso presentato all'INPDAP per l'annullamento dell'informativa n. 20, datata 13 febbraio 2002, a firma del Dirigente Generale, con la quale, avuto riguardo ai C.C.N.L. dei Segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo ed economico 1998/2001 (sottoscritti il 16 maggio 2001), ha dettato), sono state dettate alcune istruzioni per l'applicazione dei contratti stessi.

Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio

RICORSO

dell'Unione Nazionale Segretari Comunali e provinciali (UNSCP), con sede in Roma, Via Cesare Balbo n. 43, ...*(omissis)*..., tutti assistiti e rappresentanti in virtù di mandato in calce al presente atto dagli Avv.ti Prof. Lorenzo Acquarone, Marco Barilati e Giovan Candido Di Gioia ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'ultimo di essi in Roma, Piazza Mazzini n. 27,

contro

l'Istituto Nazionale di Previdenza per i dipendenti dell'Amministrazione pubblica (I.N.P.D.A.P.), in persona del legale rappresentante,

per l'annullamento, in parte qua,

dell'informativa n. 20, datata 13 febbraio 2002, a firma del Dirigente Generale, di cui i ricorrenti hanno avuto cognizione, rispettivamente il 15 marzo ed il 25 marzo successivo,

nonché per l'annullamento

di ogni altro atto preparatorio, presupposto, conseguente e/o connesso.

PREMESSE DI FATTO

1) L'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali (nel prosieguo: UNSCP) è l'organizzazione sindacale di categoria maggiormente rappresentativa (sul punto si veda anche Cons. Stato, Sez. IV, con sentenza 29 marzo 2001, n. 1845). Essa rappresenta, infatti, circa il 63% dei segretari comunali.

Gli altri ricorrenti sono tutti segretari comunali. Inoltre, alcuni di essi (...*omissis*...) ricoprono altresì l'incarico di Direttore Generale dei rispettivi Comuni.

2) Con l'informativa n. 20, datata 13 febbraio 2002, a firma del Dirigente Generale, l'Istituto Nazionale di Previdenza per i dipendenti dell'Amministrazione pubblica (nel prosieguo: I.N.P.D.A.P.), avuto riguardo ai C.C.N.L. dei Segretari

comunali e provinciali per il quadriennio normativo ed economico 1998/2001 (sottoscritti il 16 maggio 2001), ha dettato alcune istruzioni per l'applicazione dei contratti stessi.

Per ciò che qui interessa, tale informativa, ha ricordato innanzitutto che:

- *Per il calcolo della quota A di pensione, la retribuzione contributiva dell'ultimo giorno di servizio, andrà individuata secondo i criteri fissati dall'art. 15 della L. n. 1077 del 15 dicembre 1959, dall'art. 27 della L. n. 153 del 23 aprile 1981 e dall'art. 30 della L. n. 131 del 26 aprile 1983”;*
- Ai sensi dell'art. 37 del CCNL **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*”. Per completezza di esposizione occorre qui segnalare che l'informativa ha invece omissis di ricordare che il comma terzo dell'art. 37 del CCNL stabilisce che “*per il calcolo del compenso per i diritti di segreteria previsti dalla lettera g) del comma 1, si prendono a base le voci di cui allo stesso comma 1, con esclusione della lettera f)*” (ossia, come detto, la retribuzione di risultato).

3) Passando a trattare le diverse voci retributive, l'I.N.P.D.A.P., relativamente ai diritti di segreteria ed all'indennità di direzione generale (quest'ultima così disciplinata dall'art. 44 del CCNL: “*al segretario.., a cui sono state conferite funzioni di direttore generale .. 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*”) ha fornito agli uffici le seguenti istruzioni:

*“**Diritti di segreteria**”. Tale emolumento, giacché erogazione di quote derivanti dalla riscossione dei diritti, dovuti per l’attività di rogito dei contratti dell’ente, non costituendo emolumento continuato nel tempo (poiché riscossi se e quando avvengono gli eventi cui legano la loro corresponsione) e fisso nel suo ammontare (le somme riscosse, infatti, non sono evidentemente uguali per tutti gli appartenenti alla categoria, poiché legate al numero dei contratti stipulati), concorre alla formazione della quota B di pensione”.*

*“**Indennità di Direzione Generale**”. Al Segretario Comunale e Provinciale al quale, nell’ente in cui si svolge le sue funzioni, sia stato conferito l’incarico di Direttore Generale, spetta, in aggiunta alla retribuzione di posizione in godimento, un’indennità la cui misura è determinata dall’ente nell’ambito delle proprie risorse e nel rispetto della propria capacità di spesa. L’indennità di cui trattasi potrà influire esclusivamente sul calcolo della seconda quota di pensione, poiché le funzioni che la stessa è chiamata ad indennizzare, sono attribuibili solo a termine, possono essere revocate dalla Giunta Comunale e non possono eccedere dal mandato politico. Tale emolumento, peraltro, non può essere considerato quale maggiorazione della retribuzione di posizione, bensì come retribuzione aggiuntiva, erogata ad indennizzo delle ulteriori responsabilità, assunte in via temporanea ed in aggiunta a quelle di Segretario Generale del Comune”. L’indennità di direzione generale viene considerata dall’I.N.P.D.A.P. alla stessa stregua della retribuzione di risultato, la quale non presenta il carattere di emolumento fisso e continuativo.*

4) Tali istruzioni non sono condivisibili in quanto le voci retributive suindicate, in base alla normativa vigente, non concorrono affatto a formare la quota “B” di pensione bensì la quota “A”.

Le predette istruzioni fornite dall’I.N.P.D.A.P. nell’informativa n. 20 sono dunque illegittime sul punto. Pertanto i ricorrenti in epigrafe indicati, tutti Segretari comunali (alcuni dei quali, come detto, sono anche Direttori Generali) e l’UNSCP, nella sua qualità di organizzazione sindacale di categoria maggiormente rappresentativa, ne chiedono l’annullamento in parte qua.

Il gravame è affidato alle seguenti considerazioni di

A)Sui diritti di segreteria.

1) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 15 L. 5 dicembre 1959, n. 1077, dell'art. 2, commi 9 e 11, L. 8 agosto 1995, n. 335, dell'art. 37 del CCNL 16 maggio 2001, dell'art. 12 della L. 30 aprile 1969, n. 153 e successive modifiche. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, contraddittorietà intrinseca, difetto d'istruttoria e di motivazione.

1.1) Ai sensi dell'art. 37, comma 1, lett. G, del CCNL di categoria , i diritti di segreteria fanno parte della struttura della retribuzione dei segretari comunali.

Il successivo comma 3 del medesimo articolo precisa che, per il calcolo del compenso per i diritti di segreteria, si prendono a base le voci di cui allo stesso comma 1 (ossia: a) trattamento stipendiale; b) indennità integrativa speciale; c) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita; d) retribuzione di posizione; e) maturato economico annuo, ove spettante; h) retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate), con esclusione della lettera f (ossia: la retribuzione di risultato).

Alla stregua delle altre voci retributive che concorrono a stabilirne l'ammontare annuo, anche i diritti di segreteria contribuiscono a determinare la base contributiva e pensionabile, giusta l'art. 2, comma 9, della L. n. 335/1995.

All'uopo tale voce retributiva, al pari delle altre, è assoggettata ad una percentuale di contribuzione dell'8,90% (allegato 7 alla circolare del Ministero del Tesoro 6 dicembre 1996, n. 79).

Per contro, a differenza delle altre voci retributive che concorrono a formarla, la voce "diritti di segreteria" è considerata dall'informativa n. 20 dell'I.N.P.D.A.P. utile ai fini della formazione della quota B di pensione e non della quota A.

Ed invero, sebbene la struttura retributiva dei segretari comunali non preveda la distinzione tra voci retributive fondamentali e voci accessorie (siccome prevede, invece, l'art. 29 del CCNL del personale dei ministeri 3 marzo 1995, non applicabile ai segretari comunali giusta il successivo art. 40, come ha riconosciuto

questo Ecc.mo Tribunale con sentenza della Sez. I ter, n. 3039 del 6 dicembre 1999, confermata dal Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza 29 marzo 2001, n. 1845), l'I.N.P.D.A.P. considera i diritti di segreteria alla stregua di voci retributive accessorie le quali vengono calcolate nella percentuale minima del 10% circa, anziché all'80% (come avviene invece per le altre voci).

A giustificazione di ciò l'Ente previdenziale adduce che tale emolumento non costituirebbe emolumento continuato nel tempo e fisso nel suo ammontare.

L'informativa n. 20, sul punto, è errata.

1.2) Innanzitutto, posto che la struttura della retribuzione dei segretari comunali non fa distinzioni tra le varie voci le quali sono tutte, indistintamente, assoggettate alla medesima percentuale di contribuzione dell'8,90%, è evidente che i diritti di segreteria, al pari delle altre voci, concorrono tutte ugualmente alla formazione della quota A di pensione e non alla quota B.

A conferma di ciò si osservi che, a differenza dei diritti di segreteria, una tipica voce "accessoria" della retribuzione, lo straordinario, non fa parte della struttura della retribuzione di cui all'art. 37 del CCNL..

Pertanto, mentre lo straordinario varrà ai fini della quota B di pensione, lo stesso non potrà accadere per i diritti di segreteria i quali andranno computati nella quota A.

1.3) Vi sono altre considerazioni che militano a favore di tale conclusione.

La prima: per calcolare i diritti di segreteria si ricorre a voci retributive (quelle di cui all'art. 37, comma 3, del CCNL) che, senza dubbio, concorrono a formare la quota A di pensione.

Orbene, i diritti di segreteria partecipando della stessa natura delle voci stipendiali che concorrono a formarla, non possono che essere ascritti alla quota A e non alla quota B di pensione della quale fanno parte invece altre voci (vedi lo straordinario) che non fanno parte della struttura retributiva di cui all'art. 37 cit.

La seconda: i diritti di segreteria, al pari delle altre voci impropriamente considerate "fondamentali" (per le ragioni di cui sopra), ed a differenza delle voci

stipendiali impropriamente definite “accessorie” (lo straordinario), sono prese a base per la liquidazione del trattamento di fine rapporto di lavoro del segretario, giusta l’art. 56 del CCNL.

E’ questa un’ulteriore prova che i diritti di segreteria, non essendo assimilabili alle voci “accessorie”, bensì a quelle “fondamentali”, vanno ricondotti alla quota A di pensione.

La terza: posto che la percentuale di contribuzione è identica per i diritti di segreteria e le altre voci retributive, è consequenziale che anche i diritti di segreteria concorrano a formare la quota A di pensione.

Diversamente opinando non si giustificerebbe la percentuale contributiva (dell’8.90%) imposta ai Segretari comunali.

Ed invero, a fronte di una identica misura contributiva deve anche corrispondere un’identica considerazione delle voci retributive.

In effetti, non può accadere che, ai fini del “prelievo” i diritti di segreteria vengano considerati alla stessa stregua delle altre voci impropriamente considerate “fondamentali”, ma siano valutati solo al 10% circa (contro l’80% delle voci “fondamentali”) ai fini della formazione delle quote di pensione.

Peraltro, se così non fosse, allora si dovrebbe concludere per l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2, della L. n. 335/1995, nonché delle altre disposizioni richiamate al § 14 della circolare I.N.P.D.A.P. n. 2 del 10 gennaio 1996 (ossia, l’art. 3, comma 24, della stessa L. n. 35/1995, nonché l’art. 3 ter del D.L. n. 384/1992, convertito in L. n. 438/1992 e l’art. 1, comma 5, L. n. 724/1994), con conseguente illegittimità derivata dell’informativa n. 20 (ed anche della circolare n. 2/1996, ripresa dalla circolare n. 79/1996, con il relativo allegato cui fa riferimento il predetto §14).

Tali disposizioni sarebbero, infatti, in contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., con quelli d’imparzialità e buona amministrazione di cui all’art. 97 Cost. e con il principio di proporzionalità e di progressività di cui agli artt. 36 e 53 Cost., perché, a fronte di una identica

misura contributiva alla quale sono assoggettate diverse voci stipendiali facenti parte della medesima struttura retributiva, non corrisponde un'identica considerazione ai fini pensionistici delle stesse voci retributive, le quali sono irrazionalmente ascritte a quote di pensione diverse con conseguente diversità di calcolo (80% quelle che concorrono a formare la quota A di pensione; 10% circa quelle che sono ascritte alla quota B di pensione).

In effetti, in forza dei principi di proporzionalità, di progressività e di ragionevolezza sopra richiamati, appare evidente che, a fronte di una stessa misura di contribuzione per le diverse voci retributive, le stesse voci devono dare gli stessi effetti ai fini pensionistici.

1.4) Alla luce delle esposte considerazioni appare del tutto irrilevante stabilire, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 15 della L. n. 1077/1959 e successive modifiche, richiamato dall'informativa n. 20 qui impugnata, se i diritti di segreteria costituiscano emolumenti fissi e continuativi.

Tale disposizione, infatti, è stata superata dalla nuova disciplina in vigore che annovera i diritti di segreteria tra le voci stipendiali, se così si vuol dire, "fondamentali".

Infatti, il CCNL di cui trattasi (il quale deroga alle norme di legge incompatibili con le proprie disposizioni giusta l'art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 29/93, ora art. 2, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001) non distingue i diritti di segreteria dalle altre voci retributive "fondamentali" (e tiene peraltro distinti tali diritti da altre voci tipicamente ritenute "accessorie" quali lo straordinario).

Peraltro, quand'anche si volesse prescindere da tutto questo, non v'è dubbio che i diritti di segreteria siano comunque una voce retributiva fissa e continuativa o ricorrente, giusta l'art. 15 della L. n. 1077/1959.

E' continuativa perché viene corrisposta ogni anno. E' fissa perché il suo ammontare è prestabilito dall'art. 41 della L. n. 312/1980.

Anche sotto questo aspetto, dunque, l'informativa impugnata appare errata.

1.5) Da ciò la sussistenza dei vizi rubricati.

In subordine l'informativa impugnata (e gli altri atti suindicati) sarebbero comunque illegittimi in via derivata dall'illegittimità costituzionale delle norme sopra richiamate sotto i profili sopra dedotti, nella parte in cui prevedono che i diritti di segreteria concorrono alla formazione della quota B di pensione mantenendo una percentuale di prelievo contributivo pari alle voci retributive che sono invece pacificamente ascritte alla quota A di pensione.

B) Sul trattamento economico del segretario con funzioni di Direttore Generale.

2) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 15 L. 5 dicembre 1959, n. 1077, dell'art.2, commi 9 ed 11, L. 8 agosto 1995, n. 335, dell'art. 44 del CCNL 16 maggio 2001, dell'art. 12 della L. 30 aprile 1969, n. 153 e successive modifiche. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, contraddittorietà intrinseca, difetto d'istruttoria e di motivazione.

L'art.44 del CCNL, intitolato "trattamento economico del segretario con funzioni di Direttore Generale", stabilisce che *"al segretario comunale e provinciale, a cui sono 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"*.

Secondo l'impugnata informativa questa voce retributiva andrebbe calcolata esclusivamente sul calcolo della seconda quota di pensione *"poiché le funzioni che la stessa è chiamata ad indennizzare, sono attribuibili solo a termine, possono essere revocate dalla Giunta Comunale e non possono eccedere dal mandato politico. Tale emolumento, peraltro, non può essere considerato quale maggiorazione della retribuzione di posizione, bensì come retribuzione aggiuntiva, erogata ad indennizzo delle ulteriori responsabilità, assunte in via temporanea ed in aggiunta a quelle di Segretario Generale del Comune"*.

Ciò è errato.

L'indennità di Direzione Generale altro non è che la retribuzione che spetta al Segretario comunale che ricopre altresì l'incarico di Direttore Generale.

Trattasi di una voce stipendiale diretta a remunerare il "lavoro" prestato dal Segretario come Direttore Generale, che viene corrisposta con carattere di fissità e continuità per tutto il periodo dell'incarico.

Essendo un trattamento economico che "si aggiunge" alla retribuzione di posizione (che l'I.N.P.D.A.P., nella stessa informativa n. 20 riconosce concorrere alla determinazione della quota A di pensione) è evidente che partecipa della stessa natura di quest'ultima, donde l'impossibilità di relegare l'indennità in questione nella seconda quota di pensione.

D'altro canto, se la retribuzione di posizione, come ricorda l'I.N.P.D.A.P. poco prima nella medesima circolare, è utile alla formazione della quota A di pensione perché "*è collegata alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità*" del Segretario, lo stesso si può dire anche per l'indennità di Direzione Generale, la quale è collegata alle funzioni di Direttore Generale ed alle relative responsabilità previste dall'art. 108 del T.U. n. 267/2000 attribuite al Segretario Comunale.

Del tutto inconferente, a questi fini, è la revocabilità dell'incarico di Direttore Generale ed il fatto che detto incarico non può eccedere la durata del mandato politico del Sindaco.

Infatti, anche per il Direttore Generale che non sia Segretario Comunale (art. 108 T.U. n. 267/2000), per gli stessi Segretari comunali (artt. 100 e 101 T.U. n. 267/2000) e per i dirigenti a contratto (art. 110 T.U. n. 267/2000) sono previste analoghe disposizioni ma questo non comporta che il trattamento economico ad essi spettante quale retribuzione per il lavoro prestato durante il rapporto di lavoro con l'Ente non venga considerato (ripetiamo: impropriamente) una voce stipendiale "fondamentale" (utile ai fini della quota A di pensione) bensì una mera voce "accessoria".

Da ciò l'illegittimità dell'informativa n. 20 sul punto sotto i profili sotto rubricati.

3) Per quanto possa occorrere le medesime considerazioni di cui al precedente punto 1.2, vengono estese, con le relative deduzioni, anche alla retribuzione di risultato.

PQM

i ricorrenti, chiedono l'annullamento dell'informativa I.N.P.D.A.P. n. 20 in epigrafe indicata nelle parti di cui in narrativa, previa, occorrendo, rimessione della questione di legittimità costituzionale alla Corte Costituzionale.

Con vittoria di spese e di onorari di giudizio.

Ai sensi dell'art. 9, comma 22, L. 28 dicembre 2001, n. 48, e dell'art. 9, L. 23 dicembre 1999, n. 448, si dichiara che la presente controversia, vertendo in materia di pubblico impiego e di pensioni, non è soggetta a contributo unificato.

Genova-Roma, 30 aprile 2002

Avv. Prof. Lorenzo Acquarone

Avv. Marco Barilati

Avv. Giovan Candido Di Gioia