



REPUBBLICA ITALIANA  
LA  
CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 13 maggio 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 1917 del 30 aprile 2009 con la quale il Sindaco del comune di Alzano del Parco (CO) ha richiesto un parere circa la possibilità di

dare seguito alla progressione giuridica del personale già assunto a tempo indeterminato, mediante passaggio funzionale all'interno della stessa categoria ed area (categoria D, area tecnica).

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Alzano Del Parco (CO);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

### **FATTO**

Con nota n. 1917 del 30 aprile 2009, il Sindaco del comune di Alzano del Parco (CO) ha richiesto un parere circa la possibilità di dare seguito alla progressione giuridica del personale già assunto a tempo indeterminato.

In particolare, il Sindaco ha evidenziato nel contesto della richiesta di parere che il personale interessato alla progressione risulta essere il responsabile dell'ufficio tecnico comunale, assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato, part-time (18 ore), qualifica D2 da oltre tre anni, iscritto all'albo professionale da oltre cinque anni, iscritto all'albo professionale dei certificatori energetici, iscritto nell'elenco dei coordinatori della sicurezza di cui al D. lgs. 494/96, iscritto nell'elenco dei consulenti tecnici del tribunale di Como ed esperto ambientale.

E' stato altresì specificato che l'amministrazione comunale ritiene di proporre il suo passaggio all'interno della medesima categoria, alla qualifica giuridica D3, considerate la competenza e la professionalità maturate.

Il Sindaco intende conoscere se "la Sezione convenga con il parere emesso dal Consiglio di Stato, commissione speciale pubblico impiego, sezione III, del 9 novembre 2005 n.3556/2005, con il quale si chiarisce la procedura giuridica da attuare, esplicitando che tali progressioni all'interno della stessa categoria non rientrano nelle assunzioni di cui alle progressioni tra un'area e un'altra e pertanto possono avere luogo, senza che su di esse incida il cosiddetto blocco di cui al comma 25 dell'art.1 della legge finanziaria per il 2005 e senza rientrare nei limiti di cui al pare della Corte dei conti Sezione Lombardia n.64 del 30 marzo 2009, in quanto trattasi di progressione giuridica nell'ambito della stessa categoria D".

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il Sindaco del Comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere, allo stato degli atti, non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso; riveste "carattere generale", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli Enti di tipologia simile al Comune richiedente.

Il quesito posto rientra, infine, nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano la spesa per il personale nelle amministrazioni locali.

L'unico profilo d'inammissibilità oggettiva concerne la possibile interferenza con l'interpretazione delle norme stabilite dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Sull'argomento questa Sezione si è già espressa per l'inammissibilità oggettiva del parere, a conferma di un oramai consolidato orientamento reso in

occasione dei pareri n. 39/pareri/2007 del 4 ottobre 2007, n. 41/pareri/2007 dell'11 ottobre 2007 e n. 45/pareri/2008 del 18 giugno 2008.

Alle motivazioni ivi esposte, si aggiunge la considerazione che nell'ordinamento giuslavoristico le questioni sull'interpretazione dei contratti collettivi sono rimesse, in prima istanza, alla definizione consensuale delle parti che li hanno sottoscritti, secondo il procedimento, legislativamente disciplinato, che può condurre finanche alla sostituzione della clausola controversa (cfr. artt. 47 e 49 D. lgs. 30 marzo 2001 n. 165); in fase contenziosa, invece, la legge radica nell'Autorità Giudiziaria Ordinaria il potere di conoscere incidentalmente dell'efficacia, validità od interpretazione delle clausole di un contratto od accordo collettivo nazionale, quando ciò sia pregiudiziale alla risoluzione della causa (cfr. art. 420**bis** c.p.c.).

In conclusione, il quesito posto è oggettivamente ammissibile, con l'esposto limite in tema d'interpretazione delle clausole del contratto collettivo nei termini testé indicati.

## MERITO

Venendo all'esame del merito, si evidenzia che la Sezione ha già avuto occasione di pronunziarsi in tema di progressioni verticali (deliberazioni n.90/pareri/2008 e n.64/Lombardia/2009/PAR), riprendendo il principio giurisprudenziale secondo cui la progressione verticale, anche laddove si manifesti quale espressione dello *jus variandi* del datore di lavoro pubblico, costituisce una novazione del rapporto di lavoro, che, come tale, confluisce nella nozione di "assunzione" ed è sottoposta alla regola generale dell'accesso concorsuale al pubblico impiego e al regime vincolistico di spesa per il personale progressivamente previsto dalle varie leggi finanziarie.

Com'è noto, infatti, l'art. 97 Cost. espressamente sancisce che *agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*.

L'art. 35 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche") dà attuazione al precetto costituzionale stabilendo che l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene tramite procedure selettive che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno. Prevede, altresì, che le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano, tra gli altri, ai seguenti principi: adeguata pubblicità della selezione, modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a

verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire.

Si rinvia pertanto alle motivazioni dei prefati pareri resi da questa Sezione in analoghe questioni, al fine di sottolineare i principi, le regole ed i limiti che governano le progressioni verticali, le eventuali deroghe al sistema concorsuale, nonché le norme vincolistiche in materia di nuove assunzioni e di spese per il personale.

Per quel che concerne l'oggetto specifico del parere in esame, si evidenzia che alla luce dell'affermata giurisprudenza della Cassazione in tema di riparto di giurisdizione (Cass. s.u. sentenze n.11404/2003; n. 14259 del 7 luglio 2005; n.11559 del 10 maggio 2007; n.12348 del 8 maggio 2007) e condividendo le argomentazioni rese nella stesura del citato parere del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. III, parere n.3556 del 9 novembre 2005), il termine assunzione e la correlata disciplina di "blocco" - e di ogni altra disposizione di finanza pubblica che tale termine presuppone-, si riferisce esclusivamente alla progressione da un'area funzionale ad un'altra, ma non si estende alla mobilità verticale che si verifica all'interno della medesima area, e che non determina l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro, ma esclusivamente la modifica dell'inquadramento contrattuale e delle prestazioni esigibili nell'ambito di un preesistente rapporto di pubblico impiego.

Al riguardo, si osserva altresì che le modalità, i limiti e le procedure per il passaggio di qualifica all'interno della medesima categoria professionale trovano la loro disciplina nella contrattazione collettiva nazionale o di comparto, che ne definisce i termini giuridici, i contenuti definitivi ed il trattamento economico correlato.

Ne consegue che alla contrattazione collettiva e al giudice che è demandato a conoscerne le questioni, è affidato il compito d'interpretare le disposizioni contrattuali, nonché le nozioni di area professionale e di progressione interna di qualifica funzionale, potendo prevedersi o meno, a seconda dei casi, la necessità di effettuare una procedura selettiva di tipo concorsuale anche per il passaggio ad una qualifica superiore all'interno della medesima area funzionale, in ossequio ai principi costituzionali di buon andamento e di accesso concorsuale ai pubblici uffici (Corte costituzionale sentenza del 21 aprile 2005 n.159 resa in tema di portata applicativa dell'art. 97 cost.)

Per i suesposti motivi, il comune di Alzano Del Parco, prima di procedere alla mobilità verticale del dipendente, dovrà verificare il caso in questione alla luce della disciplina contenuta nel contratto collettivo nazionale di lavoro che regola la fattispecie in esame, tenendo in debito conto che si tratta di mobilità

verticale all'interno della medesima categoria ed area professionale, nonché del possibile ricorso alla procedura selettiva per coprire il posto di funzione.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 25 maggio 2009  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)