CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE U CIVILE
SENTENZA 19 GENNAIO 2016, N. 784
DATA UDIENZA 3 NOVEMBRE 2015

INTEGRALE

SEGRETARI COMUNALI - MOBILITÀ VERSO ALTRE AMMINISTRAZIONI - DPR 465/97 - TRATTAMENTO ECONOMICO PENSIONABILE - QUALIFICA IN GODIMENTO - CONSERVAZIONE - ASSEGNO AD PERSONAM - L. 186/2004 - REGOLA DELLA CORRISPONDENZA DELLE QUALIFICHE - CONTRATTO COLLETTIVO 1998-2001 - ACCESSO ALLA DIRIGENZA LIMITATO ALLE QUALIFICHE PIÙ ELEVATE - PRINCIPIO DEL CONCORSO PUBBLICO PER L'ACCESSO ALLA PA - LIMITI - INDIVIDUAZIONE

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ROSELLI Federico - Primo Presidente f.f.

Dott. AMOROSO Giovanni - Presidente di Sez.

Dott. NOBILE Vittorio - Consigliere

Dott. SPIRITO Angelo - Consigliere

Dott. MATERA Lina - Consigliere

Dott. DIDONE Antonio - Consigliere

Dott. CURZIO Pietro - rel. Consigliere

Dott. AMBROSIO Annamaria - Consigliere

Dott. GRECO Antonio - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 21548/2008 proposto da:

MINISTERO DEL LAVORO DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, in persona del Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

- ricorrente -

contro

(OMISSIS), (OMISSIS), elettivamente domiciliati in (OMISSIS), presso lo studio dell'avvocato (OMISSIS), che li rappresenta e difende, per delega a margine della memoria depositata in data 26/03/2015;

- controricorrenti -

avverso la sentenza n. 510/2008 della CORTE D'APPELLO di TORINO, depositata il 06/06/2008;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 03/11/2015 dal Consigliere Dott. PIETRO CURZIO;

uditi gli avvocati (OMISSIS) dell'Avvocatura Generale dello Stato, (OMISSIS) per delega dell'avvocato (OMISSIS);

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. FINOCCHI GHERSI Renato, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. (OMISSIS) e (OMISSIS), segretari comunali, si avvalsero della procedura di mobilita' prevista dal [Decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=1&idFonte=1&idProvv=34026) e, per questa via passarono alle dipendenze del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Entrata in vigore la [Legge n. 311 del 2004](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=1&idFonte=1&idProvv=108307), chiesero di essere inquadrati nel ruolo unico della dirigenza. L'amministrazione datrice di lavoro rispose negativamente.

2. I dipendenti convennero l'amministrazione in giudizio dinanzi al Tribunale di Alessandria, che accolse il ricorso riconoscendo loro il diritto all'inquadramento nel ruolo dirigenziale con le relative conseguenze economiche.

3. Il Ministero propose appello, che fu rigettato dalla Corte d'appello di Torino, con sentenza pubblicata il 6 giugno 2008.

4. Il Ministero ha proposto ricorso per cassazione, denunziando, con unico motivo, violazione ed erronea applicazione della Legge n. 311 del 2004, articolo 1, commi 48 e 49, nonche' del [Decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997, articoli 18 e 19](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=document&documentType=1,2281857;1&documentId=2281853), Testo Unico n. 267 del 2000, articolo 101 e del Testo Unico n. 165, articoli 33 e 34 sul p.i..

5. Gli intimati si sono difesi con controricorso.

6. Entrambe le parti hanno depositato memorie per l'udienza.

7. Con ordinanza interlocutoria la Sezione lavoro ha rimesso la controversia al Primo Presidente ritenendo la questione di massima di particolare importanza.

8. Il Primo Presidente ha investito le Sezioni unite.

9. I contro ricorrenti hanno depositato un'ulteriore memoria per l'udienza dinanzi alle Sezioni unite.

10. Il problema oggetto della controversia concerne l'interpretazione della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, comma 49 (finanziaria 2005).

11. Tale norma prevede che, in caso di mobilita' dei segretari comunali o provinciali verso altre amministrazioni, qualora sussistano determinati requisiti, costoro devono essere inquadrati "nei ruoli unici delle amministrazioni in cui prestano servizio alla data di entrata in vigore della presente legge".

12. Il problema specifico, che ha determinato la rimessione alle Sezioni unite, consiste nello stabilire se tale disposizione riguardi solo i processi di mobilita' in corso o successivi alla data di entrata in vigore della legge oppure riguardi anche i processi di mobilita' gia' avvenuti.

13. E opportuno, preliminarmente, ricostruire nei passaggi di fondo il quadro normativo.

14. La mobilita' verso altre amministrazioni dei segretari comunali e provinciali venne disciplinata dal [Decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=1&idFonte=1&idProvv=34026)("Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma della Legge 15 maggio 1997, n. 127, articolo 17, comma 78") ed in particolare dagli articolo 18 e 19, che regolarono analiticamente il procedimento.

15. L'undicesimo comma dell'articolo 18 stabilisce che "Il funzionario trasferito e' collocato nei ruoli della amministrazione ricevente conservando il trattamento economico pensionabile e la qualifica in godimento, ove piu' favorevole, mediante attribuzione di assegno ad personam pari alla differenza tra il trattamento economico in godimento e quello previsto per la nuova qualifica, fino al riassorbimento a seguito dei futuri miglioramenti economici".

16. La materia fu regolata poi dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei segretari comunali e provinciali 1998-2001 sottoscritto il 16 maggio 2001, che (con decorrenza 17 maggio 2001) distinse la disciplina in relazione alle qualifiche dei segretari. Costoro, in base all'articolo 35 del medesimo ccnl, erano stati divisi in tre fasce professionali, dalla piu' bassa (la C) alla piu' alta (la A), con una fascia intermedia, la B, al cui interno erano previste distinte posizioni stipendiali.

17. L'articolo 32, del ccnl, intitolato, "Mobilita' presso altre amministrazioni", stabili': "In caso di mobilita' presso altre pubbliche amministrazioni, con la conseguente cancellazione dall'Albo:

a) il segretario collocato nella fascia professionale C del precedente articolo viene equiparato alla categoria o area professionale piu' elevata prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'amministrazione di destinazione;

b) il segretario collocato nella fascia professionale B, con lo stipendio tabellare iniziale di cui all'articolo 39, comma 2, viene equiparato alla categoria o area professionale piu' elevata prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'amministrazione di destinazione; la presente disciplina ha natura transitoria e si applica sino alla data del 31.12.2001.

c) il segretario collocato nella fascia professionale B, con lo stipendio tabellare economico di cui all'articolo 39, comma 1, e' equiparato al personale con qualifica dirigenziale; d) il segretario collocato nella fascia A, e' equiparato al personale con qualifica dirigenziale".

18. Quindi, il ccnl previde che i segretari comunali di fascia A, nonche' quelli di fascia B con livello economico piu' elevato, in caso di mobilita' venissero inquadrati nella nuova amministrazione con qualifica dirigenziale, mentre tutti gli altri venivano inquadrati nelle categorie o aree professionali piu' elevate, ma non dirigenziali.

19. Una nuova normativa fu introdotta dalla Legge 27 luglio 2004, n. 186, che abrogo' dal [Decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997, articolo 18](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=document&documentType=1&documentId=2281853), salvando solo principio di corrispondenza tra la qualifica di provenienza e quella di accesso alla nuova amministrazione fissato dal comma 11 e dispose che la materia veniva regolata dalla disciplina generale sulla mobilita' del personale dettata dal Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, articolo 30 (c.d. testo unico sul pubblico impiego).

20. Pertanto, a seguito di quest'ultima riforma, il quadro normativo di riferimento in materia di mobilita' dei segretari comunali e provinciali fu uniformato a quello degli altri dipendenti pubblici.

21. Pochi mesi dopo, la [Legge 30 dicembre 2004, n. 311](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=1&idFonte=1&idProvv=108307), apporto' alcune ulteriori modifiche alla disciplina della mobilita' dei segretari comunali e provinciali, affidate ai commi 47-49, dell'articolo 1, che cosi' recitano: comma 47. "In vigenza di disposizioni che stabiliscono un regime di limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono consentiti trasferimenti per mobilita', anche intercompartimentale, tra amministrazioni sottoposte al regime di limitazione, nel rispetto delle disposizioni sulle dotazioni organiche e, per gli enti locali, purche' abbiano rispettato il patto di stabilita' interno per l'anno precedente". Comma 48: "In caso di mobilita' presso altre pubbliche amministrazioni, con la conseguente cancellazione dall'albo, nelle more della nuova disciplina contrattuale, i segretari comunali e provinciali appartenenti alle fasce professionali A e B possono essere collocati, analogamente a quanto previsto per i segretari appartenenti alla fascia C, nella categoria o area professionale piu' alta prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'amministrazione di destinazione, previa espressa manifestazione di volonta' in tale senso". Comma 49: "Nell'ambito del processo di mobilita' di cui al comma 48, i soggetti che abbiano prestato servizio effettivo di ruolo come segretari comunali o provinciali per almeno tre anni e che si siano avvalsi della facolta' di cui all'articolo [18 del regolamento di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=document&documentType=1&documentId=2281853), sono inquadrati, nei limiti del contingente di cui al comma 96, nei ruoli unici delle amministrazioni in cui prestano servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero di altre amministrazioni in cui si riscontrano carenze di organico, previo consenso dell'interessato, ai sensi ed agli effetti delle disposizioni in materia di mobilita' e delle condizioni del contratto collettivo vigenti per la categoria".

22. Con il primo dei tre commi il legislatore sancisce che, in vigenza delle limitazioni alle assunzioni di personale, sono consentiti trasferimenti per mobilita' tra amministrazioni, purche' vengano rispettate determinate condizioni. In sostanza, a fronte del blocco totale delle assunzioni, si affidava il compito di fare fronte alle esigenze delle amministrazioni mediante il ricorso alla mobilita' di personale da un'amministrazione all'altra.

23. All'interno di questa possibilita', alternativa alle nuove assunzioni integralmente bloccate, vennero dettate alcune regole specifiche per la mobilita' dei segretari comunali e provinciali, regole che, per espressa affermazione legislativa, valevano in attesa della nuova contrattazione collettiva di settore ("nelle more della nuova disciplina contrattuale").

24. Queste regole, dettate in attesa della nuova disciplina collettiva, riguardano non i processi di mobilita' gia' conclusi, ma quelli eventuali e futuri. Si tratta di regole che riducono le tutele previste dalla normativa del contratto collettivo 1998-2001.

25. Infatti, in deroga a quanto previsto da tale contratto, si stabilisce che anche "gli appartenenti alle fasce professionali A e B, analogamente a quanto previsto per i segretari appartenenti alla fascia C" possono essere collocati, previo loro consenso, nella "categoria o area professionale piu' alta prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'amministrazione di destinazione".

26. Quindi, mentre nel sistema delineato dal ccnl 1998-2001 il personale di fascia A e di fascia B piu' elevata, in caso di mobilita' accedeva alla dirigenza presso le amministrazioni di destinazione, nel nuovo contesto normativo, piu' restrittivo, anche per queste qualifiche piu' elevate si rese possibile la mobilita' senza acquisizione della qualifica di dirigente.

27. Questa lettura della norma e' stata confermata dall'interpretazione autentica fornita dalla Legge n. 246 del 2005, articolo 16, comma 4, che cosi' si esprime: "della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, comma 48, si interpreta nel senso che i segretari comunali e provinciali appartenenti alle fasce professionali A e B possono essere collocati in posizioni professionali equivalenti alla ex 9 qualifica funzionale del comparto Ministeri, previa espressa manifestazione di volonta' in tale senso, con spettanza del trattamento economico corrispondente".

28. Il comma 49 aggiunge che "Nell'ambito del processo di mobilita' di cui al comma 48" il trasferimento ad altre amministrazioni puo' comportare l'accesso ai ruoli unici della dirigenza in presenza di determinate condizioni ed entro determinati limiti.

29. Le condizioni sono che i soggetti si siano avvalsi della mobilita' ai sensi del Decreto Legislativo n. 465 del 1997, articolo 18 e che abbiano prestato servizio di ruolo per almeno tre anni. Il limite e' costituito dal contingentamento di cui del medesimo articolo 1, comma 96.

30. Il problema al centro della presente controversia e' quello di stabilire se questo complesso di regole valga anche per le mobilita' che si sono gia' compiute, magari molti anni prima come quella del ricorrente.

31. La sentenza impugnata sostiene che esso valga per qualsiasi mobilita', anche esauritasi anni addietro, purche' sussistano le due condizioni relative al tipo di accesso e alla permanenza in ruolo per almeno tre anni.

32. La Sezione lavoro si e' espressa con tre sentenze, tutte di segno contrario a questa tesi.

33. Con la sentenza 8 gennaio 2014, n. 165, si e' rigettato il ricorso di una ex segretaria comunale, passata in mobilita' all'INAIL, contro la decisione con la quale la Corte d'appello di Brescia aveva escluso che potesse accedere alla dirigenza, pur presentando le due condizioni su indicate, poiche' il suo processo di mobilita' era gia' completato al momento della entrata in vigore della legge del 2004.

34. Altro collegio della Sezione lavoro, con [sentenza del 20 gennaio 2014, n. 1047](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=3&idFonte=3&idProvv=2477949) ha rigettato il ricorso di due ex segretari comunali contro analoga decisione, questa volta della Corte d'appello di Roma, affermando il medesimo principio di diritto.

35. Questo secondo collegio ha ulteriormente ribadito la scelta, con la sentenza 22 gennaio 2014, n. 1324, respingendo il ricorso di un ex segretario comunale transitato in mobilita' al Ministero dell'ambiente.

36. Con ordinanza interlocutoria del 27 gennaio 2015, n. 6369, si e' tuttavia ritenuto di rimettere la controversia al Primo Presidente, pur in assenza di un contrasto, ritenendo la questione di massima importanza, al fine di garantire la certezza del diritto in pendenza di numerose analoghe controversie in sede di legittimita' e di un consistente orientamento di segno contrario in sede di merito. "Cio' - sottolinea l'ordinanza - anche in ossequio al principio del giusto processo e della sua ragionevole durata, che da un'eventuale pronuncia di questa Corte a Sezioni unite trarrebbe sicuro giovamento, con utile ripercussione sui numerosi procedimenti in corso a livello nazionale".

37. Il ricorso dell'amministrazione e' fondato e deve essere accolto.

38. La sentenza della Corte d'appello avendo verificato che il ricorrente era stato segretario comunale per piu' di tre anni e che si era avvalso della facolta' prevista dal[Decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997, articolo 18](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=document&documentType=1&documentId=2281853), ha ritenuto che cio' bastasse a fondare il diritto all'inquadramento nel ruolo di dirigente.

39. La tesi si basa su di una lettura asistemica del comma 49, interpretato dando rilievo ad alcuni termini in esso contenuti senza considerare altri elementi letterali di segno contrario, ma soprattutto estraendo il comma dal contesto in cui e' inserito, e senza tener conto dei precisi collegamenti alle altre disposizioni della medesima legge, nonche' al piu' generale quadro normativo che disciplina la materia.

40. Sul piano dell'interpretazione letterale, la tesi,concentrandosi sul rilievo che la norma prevede l'inquadramento, in presenza di determinate condizioni, nei ruoli unici presso le amministrazioni in cui i soggetti in questione prestano servizio (o, invero, presso altre amministrazioni in cui si riscontrano carenze di organico), ritiene che l'utilizzazione del sostantivo "soggetti" e dell'indicativo presente "prestano servizio" imponga di affermare che essa si estenda anche a tutte le mobilita' che abbiano gia' implicato il passaggio dei segretari alle dipendenze delle amministrazioni di destinazione e che quindi si siano gia' concluse all'epoca della entrata in vigore della legge.

41. In realta', come si e' ben messo in evidenza nelle sentenze n. 1047 e n. 1324 del 2014 e come si vedra' piu' avanti, all'epoca della legge vi erano situazioni in cui il processo di mobilita' aveva comportato l'assegnazione in via provvisoria ad una nuova amministrazione, senza ancora essersi concluso con l'inquadramento nei relativi organici.

42. Ma cio' che e' piu' importante rilevare e' che in tal modo non si tiene conto di un altro e' decisivo elemento testuale, costituito dal fatto che la norma non riguarda indistintamente tutti i processi di mobilita', ma ha un circoscritto ambito di applicazione.

43. In proposito la disposizione e' molto chiara, in quanto si apre con la formula "Nell'ambito del processo di mobilita' di cui al comma 48". Questo collegamento testuale restringe il campo di applicazione della norma, la cui disciplina non vale per qualsiasi processo di mobilita', ma solo per le mobilita' di cui al comma 48.

44. Il comma 48, a sua volta collegato al 47 che prevede la mobilita' quale alternativa al blocco delle assunzioni operato dalla [Legge n. 311 del 2004](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=1&idFonte=1&idProvv=108307), detta una disciplina che non riguarda le mobilita' gia' completate, ma guarda al futuro prescrivendo che, in attesa di nuove norme contrattuali ("nelle more della nuova disciplina contrattuale"), i processi di mobilita', in deroga a quanto previsto dal contratto collettivo del 1998-2001, potranno comportare il mancato accesso alla dirigenza non solo per i segretari comunali di qualifica C e B (meno elevate), ma anche per le qualifiche A e B (piu' elevate).

45. Questa prospettiva derogatoria (resa piu' esplicita dalla [legge di interpretazione autentica n. 246 del 2005](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=1&idFonte=1&idProvv=119690)) della disciplina contrattuale collettiva, indica in maniera netta che la nuova normativa non riguarda il passato, non potendo certo incidere sulle qualifiche dirigenziali acquisite dai segretari di livello piu' elevato il cui processo di mobilita' si era gia' completato.

46. Se la disciplina del comma 48 non riguarda le mobilita' gia' compiute, tale carattere si estende al comma 49, perche' questo comma, come si e' gia' visto, si apre con la formula "Nell'ambito del processo di mobilita' di cui al comma 48".

47. Un ulteriore dato letterale da considerare e' costituito dal fatto che il comma 49 non si limita a richiedere due condizioni, ma pone anche un limite all'accesso alla dirigenza, laddove prescrive che tale accesso puo' avvenire "nei limiti del contingente di cui al comma 96". Le previsioni di spesa contenute in questo comma sono tutte rivolte al futuro e non a ricostruzioni di situazioni pregresse. Non vi e' alcuna previsione di spesa per le ricostruzioni di carriera derivanti dalla estensione della normativa a tutte le mobilita' dei segretari comunali e provinciali gia' compiutesi.

48. La soluzione che esclude l'applicabilita' della normativa del 2004 ai processi di mobilita' gia' esauriti trova, poi, il suo piu' solido fondamento nell'interpretazione sistematica e teleologica.

49. Come si e' visto, la regola dettata nel 1997 fu quella per cui la mobilita' comporta il passaggio all'amministrazione di destinazione con la medesima qualifica rivestita nell'amministrazione di provenienza.

50. Il contratto collettivo nazionale dei segretari comunali e provinciali 1998-2001 (con decorrenza 17 maggio 2001), da un lato rivide il sistema delle qualifiche (articolo 35), dall'altro consenti' solo alle qualifiche piu' elevate l'accesso, in caso di mobilita', alla dirigenza.

51. La [Legge 27 luglio 2004, n. 186](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=1&idFonte=1&idProvv=103943), modifico' nuovamente il quadro uniformando la mobilita' dei segretari comunali e provinciali alla disciplina generale sulla mobilita' dettata dal t.u. sul pubblico impiego (articolo 30) per tutti i dipendenti pubblici.

52. La [Legge 30 dicembre 2004, n. 311](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=1&idFonte=1&idProvv=108307), interpretata autenticamente dalla [Legge n. 246 del 2005](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=1&idFonte=1&idProvv=119690) cit., apporto' ulteriori modifiche in senso riduttivo, prevedendo che anche per i segretari comunali e provinciali delle qualifiche piu' elevate l'accesso alla dirigenza non costituisse piu' la regola.

53. Alla luce di questa evoluzione della disciplina, appare ancora piu' chiaro che non e' corretto estrarre il comma 49 dal contesto sistemico in cui e' inserito, elidendo il preciso collegamento operato con il suo "incipit".

54. Il legislatore ha impostato la mobilita' dei segretari comunali e provinciali in base alla regola della corrispondenza delle qualifiche, il contratto collettivo 1998-2001 ha operato una parziale modifica prevedendo l'accesso alla dirigenza nella amministrazione di destinazione limitatamente alle qualifiche piu' elevate. La legislazione successiva ha attenuato questa possibilita', uniformando la disciplina a quella degli altri dipendenti pubblici e poi riducendo l'accesso alla dirigenza anche per le qualifiche piu' elevate in espressa deroga a quanto la contrattazione collettiva aveva stabilito. Sarebbe fortemente contraddittorio interpretare della Legge n. 311 del 2004, articolo 1, comma 49, in maniera cosi' estensiva da imporre una generalizzazione dell'accesso alla dirigenza sulla base dei due requisiti minimali piu' volte citati, al di la' della chiara delimitazione dell'ambito di applicazione tracciata dalla norma.

55. In senso contrario, si assume che l'interpretazione concorde delle tre sentenze di legittimita', in questa sede condivisa, contrasterebbe con il principio di conservazione affermato dall'articolo [1367 c.c.](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=document&documentType=1&documentId=27504), per cui il contratto o le singole clausole devono interpretarsi nel senso in cui possono avere qualche effetto, anziche' in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno. E questa seconda situazione ricorrerebbe nel caso in esame perche' non vi sarebbero stati segretari comunali o provinciali la cui mobilita' al momento della entrata in vigore della Legge n. 311 del 2004, fosse ancora in corso.

56. La prospettazione non e' condivisibile per una pluralita' di ragioni.

57. Il canone ermeneutico invocato riguarda la conservazione del contratto e non puo' essere meccanicamente esteso all'interpretazione di un atto legislativo, per il quale valgono criteri ermeneutici diversi.

58. In ogni caso, anche all'interno dell'ermeneutica contrattuale, si tratta di un canone sussidiario, cui e' possibile fare ricorso solo laddove i criteri dettati dagli articoli 1362 e 1366, non risolvano i problemi interpretativi e permanga il dubbio. Nel caso in esame i criteri della interpretazione letterale ed ancor piu' della interpretazione sistematica, portano all'esclusione dell'incertezza interpretativa.

59. Solo per completezza, deve anche negarsi l'assunto in fatto che all'epoca della[Legge n. 311 del 2004](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=1&idFonte=1&idProvv=108307), non vi fossero mobilita' volontarie in corso. Erano probabilmente in misura molto circoscritta, come si desume dalla sostanziale assenza di una previsione di spesa in relazione a quanto previsto dell'articolo 1, dal comma 49, ma situazioni di questo tipo sussistevano, come si evince dal caso considerato, sebbene ad altri fini, da Cass. 20856 del 2015, che concerne una segretaria comunale in disponibilita' che aveva presentato domanda di mobilita' volontaria ex articolo 18, a seguito della quale era anche stato autorizzato il suo trasferimento presso altra amministrazione, sebbene tale procedura non si fosse conclusa al momento della entrata in vigore della Legge n. 186 del 2004, ne' in seguito, il che aveva costretto la lavoratrice ad intentare una controversia per il completamento della mobilita' volontaria conformemente alla sua domanda.

60. Un'altra prospettazione difensiva concerne il profilo teleologico. Si afferma che la scelta fatta con il comma 49 sarebbe di natura perequativa in quanto volta ad uniformare il trattamento di chi e' andato in mobilita' prima dell'entrata in vigore del contratto collettivo (17 maggio 2001) con quello di chi ha usufruito della normativa del contratto collettivo. Anche questa affermazione non e' condivisibile perche' l'interpretazione proposta porta ad un esito diverso dall'uniformita' perequativa, in quanto la disciplina contrattuale consentiva l'accesso alla dirigenza solo alle qualifiche piu' elevate e le leggi successive, dal ultimo proprio il [comma 48 della stessa Legge n. 311 del 2004](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=provlink&iddoctype=1&idFonte=1&idProvv=108307), hanno progressivamente ridotto questa possibilita' anche per tali qualifiche. Al contrario, con questa lettura l'accesso alla dirigenza verrebbe consentito ai segretari la cui mobilita' si e' gia' conclusa molti anni prima, semplicemente in presenza di due requisiti minimali, quale che sia la loro qualifica. Non di perequazione si tratterebbe, ma di integrale rimodulazione del sistema con generale accesso alla dirigenza, in assenza di procedure concorsuali.

61. La Corte costituzionale ha reiteratamente ribadito che il principio costituzionale dell'accesso alla pubblica amministrazione per concorso pubblico vale anche per l'accesso alla dirigenza (Corte cost. nn. 108 e 7 del 2011, nn. 30, 212 e 217 del 2012). In particolare, nella sentenza n. 217 del 2012 si e' cosi' espressa: "Piu' volte questa Corte (tra le tante si vedano le piu' recenti sentenze n. 90, 62, 51, 30 del 2012 e 299 del 2011) ha posto in rilievo che la facolta' del legislatore di introdurre deroghe al principio del pubblico concorso di cui all'articolo [97 Cost.](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=document&documentType=1&documentId=153938), deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle". L'affermazione vale anche, ed a maggior ragione, per l'acquisizione delle qualifiche dirigenziali.

62. L'interpretazione di testi normativi che apportano deroghe in materia di accesso alla dirigenza deve essere, di conseguenza, quanto mai rigorosa e non puo' estendersi al di la' di quanto emerga in maniera precisa ed inequivoca dalle affermazioni del legislatore.

63. E in atto un complesso processo di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (Legge Delega 7 agosto 2015, n. 124), all'interno del quale sono previsti tanto interventi in materia di dirigenza pubblica, che interventi sulla posizione dei segretari comunali e provinciali. I decreti delegati in corso di elaborazione potrebbero costituire occasione per procedere ad eventuali chiarimenti ed interpretazioni autentiche della normativa che regola il caso in esame. Allo stato, la lettura della legge delega non offre elementi che incidano sull'interpretazione qui seguita.

64. In conclusione, in continuita' con i tre precedenti di legittimita' prima richiamati, deve affermarsi, il seguente principio di diritto: "Legge n. 311 del 2004, articolo 1, comma 49, non si applica alle procedure di mobilita' dei segretari comunali e provinciali gia' concluse alla data di entrata in vigore di tale legge".

65. Il ricorso della amministrazione, pertanto, deve essere accolto.

66. Poiche' non sono necessari ulteriori accertamenti di fatto, ai sensi dell'articolo [384 c.p.c.](http://bdpa24.ilsole24ore.com/utility/Auth.aspx?view=document&documentType=1&documentId=29615), comma 2, la controversia deve essere decisa nel merito con il rigetto, in base al principio di diritto su enunciato, della domanda introduttiva del giudizio.

67. Le ragioni che hanno portato all'intervento delle Sezioni unite, giustificano la compensazione delle spese dell'intero processo.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta le domande. Compensa le spese dell'intero processo.